

Colección FRONTERAS

Relaciones Fronterizas:
encuentros y conflictos

Fernando Carrión M. / Johanna Espín
Coordinadores

Violencia y Seguridad Ciudadana:
referencias bibliográficas

Fernando Carrión M. / Isabel Ron Bazurto
Coordinadores

Violencia y Seguridad Ciudadana:
algunas reflexiones

Andreina Torres / Geannine Alvarado /
Laura González

Asimetrías en la relación

Ecuador-Colombia:

economía, leyes y política

Andrés Gómez / Daniela Pacheco /
Pablo Samaniego

Seguridad, planificación y desarrollo
en las regiones transfronterizas

Fernando Carrión M.
Compilador

Aproximaciones a la Frontera

Fernando Carrión / Diana Mejía /
Johanna Espín
Compiladores



La inseguridad se ha convertido en uno de los temas más relevantes en las ciudades latinoamericanas debido especialmente al incremento de su magnitud, a las nuevas formas que asume y a los impactos sociales, económicos y ambientales que produce. Sin embargo, en las zonas de frontera, generalmente se alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características particulares y complejas que hacen necesario posicionar dicha problemática en el debate público, con la finalidad de conocer la realidad cotidiana de las poblaciones fronterizas, definir políticas públicas certeras y, además, reducir la distancia que existe entre los planes implementados desde la capital (centro) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias).

En este contexto, la publicación de esta colección surge del trabajo conjunto realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo –IDRC– y ha sido posible gracias al interés que comparten estas instituciones por promover y difundir actividades de apoyo a la investigación, que contribuyan no sólo al intercambio de experiencias, sino a la producción de conocimiento sobre la materia.

IDRC



CRDI



Canada



FLACSO
ECUADOR

FRONTERAS

Andreina Torres

Geannine Alvarado

Laura González

Violencia y seguridad ciudadana:
algunas reflexiones

FRONTERAS

Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones

Andreina Torres / Geannine Alvarado / Laura González



FLACSO Ecuador • IDRC-CRDI

Andreina Torres, BA Universidad McGill y Maestría en Ciencias Sociales, Mención en Estudios de Género y Desarrollo (FLACSO Ecuador). Fue investigadora del Programa de Estudios de la Ciudad, trabaja temas relacionados con género, violencia y seguridad ciudadana y ha desarrollado investigaciones sobre el funcionamiento de las cárceles de mujeres, la criminalización femenina por drogas y la interrelación entre el género, la pobreza y el funcionamiento del sistema judicial.

Geannine Alvarado, Master (c) en Desarrollo de la Ciudad por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. En el año 2010 trabajó como investigadora del proyecto “Gobernanza de la Seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana”, del Programa Estudios de la Ciudad, en la FLACSO sede Ecuador. Entre sus artículos se cuentan: “Violencia y seguridad ciudadana: un nuevo campo de investigación”, “Violación de derechos humanos en la frontera norte: un tema no tan nuevo”; entre otros. Actualmente se desempeña como gestora de política pública dentro de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).

Laura González, Antropóloga con mención en Antropología Sociocultural de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, estudiante de la maestría de Relaciones Internacionales en el Programa San Tiago Dantas (UNESP-PUC/SP-UNICAMP), en São Paulo, Brasil. Autora de los libros “Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador”, “Peones en un Ajedrez Militar: Los Habitantes de la Frontera Norte”.

Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones



Andreina Torres
Geannine Alvarado
Laura González

Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones



Torres, Andreina

Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones / Andreina Torres, Geannine Alvarado y Laura González. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012

270 p.

ISBN: 978-9978-67-375-1

SEGURIDAD CIUDADANA ; SEGURIDAD NACIONAL ; POLÍTICA PÚBLICA ; VIOLENCIA ; FRONTERAS ; CIENCIAS SOCIALES ; INVESTIGACIÓN ; ECUADOR .

363.1 - CDD

Colección FRONTERAS

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración.

Entidades gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street

Tel: (+1-613) 236-6163

Fax: (+1-613) 238-7230

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-375-1

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena - FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2012

1ª. edición: noviembre de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Presentación	7
---------------------------	---

Introducción	9
<i>Antonio Villarruel</i>	

Capítulo I

La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004	33
<i>Andreina Torres Angarita</i>	

Capítulo II

La seguridad ciudadana en Ecuador, avances en la construcción del concepto: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2005-2010.	105
<i>Geannine Alvarado</i>	

Capítulo III

Seguridad ciudadana y seguridad nacional en la frontera colombo-ecuatoriana: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000-2010	195
---	-----

Laura González

Algunas conclusiones	235
--------------------------------	-----

Bibliografía	239
------------------------	-----

Sobre las autoras	269
-----------------------------	-----

Presentación

La inseguridad se ha convertido en uno de los temas más relevantes en las ciudades latinoamericanas, en parte debido al incremento de su magnitud, a las nuevas formas que asume y a los impactos sociales, económicos y ambientales que produce. Sin embargo, en las zonas de frontera, las cuales generalmente se encuentran alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características aún más particulares y complejas. Ante esto, se hace necesario posicionar dicha problemática en el debate público, con la finalidad de conocer la realidad cotidiana de las poblaciones fronterizas, definir políticas públicas certeras y, además, reducir la distancia que existe entre los planes implementados desde la capital (centro) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias).

Así, adquiere gran importancia el aporte de la academia al debate sobre el fenómeno de la violencia y la seguridad ciudadana, los conceptos y enfoques sobre los cuales se concibe la noción de seguridad; los instrumentos teóricos y metodológicos desarrollados, en fin el aporte de las ciencias sociales es de vital importancia para comprender los procesos sociales que inciden en el crecimiento de la violencia e inseguridad.

En este contexto, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador viene trabajando en un proyecto de investigación sobre el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en las poblaciones de la frontera norte ecuatoriana, con el fin de conocer y entender con mayor profundidad las características de la violencia fronteriza. Dicha investigación se

origina en la comprensión de que las fronteras han sido tradicionalmente pensadas desde el ámbito nacional, por lo que las demandas locales y las dinámicas transfronterizas han sido sistemáticamente ignoradas.

En el marco de este proyecto presentamos la Colección Frontera, cuyo objetivo es contribuir a la producción de conocimiento sobre el fenómeno de la violencia fronteriza. De igual manera, se espera que la publicación de esta colección permita posicionar esta temática tanto en el debate académico como en la formulación de políticas públicas.

En este volumen se presenta un estado del arte sobre las nociones de seguridad ciudadana y violencia en nuestro país durante los últimos diez años. En el documento se pone especial énfasis en los estudios e investigaciones realizadas respecto a la región de la frontera norte ecuatoriana.

La publicación de esta colección surge del trabajo conjunto realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo –IDRC–. La realización de la misma fue posible dado el interés que comparten estas instituciones por promover y difundir actividades de apoyo a la investigación, que contribuyan no sólo al intercambio de experiencias, sino a la producción de conocimiento sobre la materia.

Juan Ponce
Director FLACSO-Ecuador

Introducción

Antonio Villarruel

Según recientes estudios efectuados a nivel nacional¹, la seguridad ciudadana es uno de los temas que más preocupa a los habitantes del Ecuador. Las percepciones de vulnerabilidad ante el crimen, así como también la mayor victimización, han experimentado fuertes alzas en numerosas zonas del país, sin importar demasiado el nivel socioeconómico de la población ni su ubicación en lugares predominantemente urbanos o rurales. A ello se ha sumado una enérgica cobertura mediática, que en ocasiones no ha ahorrado sesgos amarillistas o alarmistas, y una serie de enfrentamientos políticos, derivados de tensiones preexistentes, proyectados también sobre la discusión de la seguridad pública. Ante la baja credibilidad que, en algunos estudios, muestran la Policía Nacional u otros organismos de protección ciudadana, la sensación de desprotección, vulnerabilidad e invasión de múltiples peligros se acrecienta.

De cara a esta mayor inseguridad, real o imaginaria, se presentan algunos elementos adicionales que merecen consideración en un análisis sobre seguridad ciudadana, y que muchas veces cruzan transversalmente la discusión académica y de políticas públicas. El rol de los lugares públicos, por ejemplo. El miedo al otro, explicitado en varias ocasiones desde la xenofobia a la fuerte emigración que ha recibido el país en los últimos años. El papel de las fuerzas policiales, la actuación de las autoridades seccionales

1 Para esta afirmación se consideran la última encuesta del año 2010 realizada por CEDATOS-Gallup, y el resumen de la última Encuesta de Victimización.

y estatales, el problema de la inseguridad relacionado con los jóvenes o con variables de género son algunas de las aristas que surgen a partir de una confrontación más profunda con el tema de la seguridad ciudadana. Adicionalmente, es necesario anotar que la seguridad pública ha sido manejada como herramienta discursiva para obtener una mayor cantidad de votos, y las asociaciones entre seguridad y extranjería, seguridad y espacios públicos, por ejemplo, han aparecido continuamente en medio de procesos electorales de otros países que también han experimentado subidas en su percepción de inseguridad.

La reflexión y discusión sobre seguridad ciudadana está emparentada fuertemente con el diseño y articulación de políticas públicas. Los registros académicos sobre la seguridad ciudadana no han sabido asentarse en el espacio de las investigaciones universitarias, donde no se ha propiciado el espacio necesario para la investigación de este fenómeno. Se ha evidenciado, además, en el país, una falta de coordinación entre el brazo que intenta pensar la seguridad ciudadana como fenómeno social, como espacio de reflexión intelectual, y el brazo que ejecuta políticas públicas lo más eficaces posibles para lograr mayor bienestar en la población.

Por todo ello, resulta esencial una discusión más amplia sobre el tema de la seguridad en el Ecuador, tanto en el ámbito académico como en el espacio de políticas públicas. Idealmente, el área académica y la administración responsable de la puesta en práctica de políticas públicas sobre las que se reflexiona de manera crítica, deberían estar en permanente contacto, retroalimentándose, si no imbricados como parte de un mismo tramo.

Sin embargo, ante la falta de reflexiones sobre las experiencias propias y elaboraciones de modelos teóricos endémicos que permitan observar críticamente las circunstancias locales de acuerdo a su bagaje histórico e idiosincrático (como se observará en el primer texto del libro), se hace patente la pertinencia de estudios que aborden esta problemática. Más aún, si ella se encuentra dentro de las mayores preocupaciones de los habitantes.

En el presente estudio, titulado “Seguridad ciudadana y violencia: algunas reflexiones”, las autoras Andreina Torres, Laura González y Geannine Alvarado intentan trazar una cartografía de lo producido sobre seguridad ciudadana y violencia, a partir de tres premisas, que constituyen cada una

un capítulo de los tres que posee el libro: en primer lugar, Andreina Torres emprende la tarea de rastrear los estudios realizados en el país en la primera década del siglo. Geannine Alvarado, por su parte, hace un seguimiento temporal, de políticas públicas y además bibliográfico, para definir cómo se ha construido este concepto en el Ecuador. Finalmente, Laura González estudia las experiencias de las diferentes violencias en la frontera colombo-ecuatoriana. Todo ello permite hacer una evaluación del estado de conocimiento en esta área en el país, especialmente de lo producido en la última década.

Cabe anotar que esta publicación se inscribe dentro de un proyecto de estudio más amplio, llamado “Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana”. Esta iniciativa, llevada a cabo a través de un convenio entre FLACSO y el IDRC, se propone analizar la gobernanza de la seguridad en la zona de la frontera norte del Ecuador, que limita con Colombia. Asimismo, se pretende realizar a la vez estudios teóricos y empíricos sobre el desarrollo de la seguridad ciudadana en el país, y su implementación como componente esencial de políticas públicas nacionales y seccionales. Todo esto contribuye a escrutar los diversos modos de respuesta que evidencian los actores involucrados en la prevención y la reversión de dinámicas violentas en el Ecuador, responsables del diseño y/o aplicación de políticas que pudieran aliviar sensaciones de inseguridad o manifestaciones de violencia.

En virtud de ello, el presente estudio introductorio buscará principalmente presentar un estado del arte actualizado sobre cómo se ha abordado en el terreno académico y de políticas públicas la idea de la seguridad ciudadana en el país. Con este estado del arte, se espera que se marquen varias pautas para redirigir y estructurar estudios asociados al tema, y de la misma forma profundizar trabajos sobre estudios anteriores o prácticas actuales. Es decir, canalizar, incentivar y subrayar todo el conocimiento producido, con el objetivo de que se trabaje sobre él y se redirijan esfuerzos hacia áreas con menor cantidad de aproximaciones.

“La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004”, de Andreina Torres, es la primera de las tres investigaciones. En ella, la autora hace un profundo esfuerzo por localizar, tematizar y ubicar temporalmente

los estudios, producidos en el Ecuador, que se relacionen con la idea de seguridad ciudadana. Torres recorre esfuerzos investigativos, editoriales y académicos de instancias gubernamentales, universidades públicas y privadas, así como iniciativas estatales, para mapear el paisaje investigativo del universo que envuelve la seguridad ciudadana y su incontestable reverso, la violencia. Torres se enfoca principalmente en las producciones de las tres ciudades más pobladas del Ecuador, Quito, Guayaquil y Cuenca. En Quito sobresale el trabajo de FLACSO, principalmente en relación a los estudios emprendidos desde el Programa de Estudios de la Ciudad, y en las compilaciones y análisis de Oswaldo Jarrín y Fernando Carrión. Asimismo, la autora identifica las principales tendencias de estudio, que en el caso de Carrión y Jarrín apuntan hacia la integración de sectores gubernamentales, no gubernamentales, públicos y privados para que diseñen e implementen las pertinentes políticas de seguridad ciudadana. No se olvida de advertir la emergencia de la seguridad ciudadana como espacio de investigación académica y vínculo con las políticas públicas.

Del mismo modo, Torres registra los trabajos auspiciados por el BID, la CEPAL, la OPS/OMS, y se inserta en los discursos que se generan a partir de la aparición de la seguridad ciudadana. También recoge las investigaciones de Jenny Pontón, que señala una hegemonización de los discursos de seguridad ciudadana en estas instancias. Este fenómeno remite necesariamente al del concepto mismo de seguridad ciudadana –polisémico, en construcción, muchas veces incluso antagónico y controversial– que es la base misma de las investigaciones.

La autora recoge también reflexiones propias acerca de las investigaciones que se han llevado a cabo. Una de ellas tiene que ver con la naturaleza y el tipo de violencias sobre las que ha recaído la mayor parte de la investigación. Existe, por ejemplo, una referencia a un trabajo del profesor ecuatoriano Alexei Páez, en la que éste afirma la necesidad de que las investigaciones respecto a la seguridad ciudadana y la violencia tomen en consideración una percepción de violencia como problema estructural, procedente de los graves desequilibrios sociales existentes tales como la miseria, la persistencia de culturas sociales de carácter autoritario y el racismo. Al final, Páez apuesta por la importancia de la interculturalidad, lo

local y la generación de modelos que se ajusten a demandas de seguridad, sustancias propias del contexto ecuatoriano.

Al seguir en algunos aspectos la reflexión de Páez, Andreina Torres también recoge algunos estudios que trabajan el problema de la inseguridad respecto a nociones estructurales que preceden la violencia o que, en su defecto, la provocan. Recorre, además, ciertas tendencias entre lo nacional y lo regional en los estudios, apuntando al problema de heterogeneidad y dispersión en las diversas respuestas a la violencia. Esto conduce a un análisis y una reflexión sobre la variedad de políticas públicas que se han generado dentro de las diferentes instancias gubernamentales, a nivel seccional, regional o municipal.

La autora tampoco deja de lado algunos estudios que parten de experiencias focalizadas en regiones determinadas, como los que se han producido en Guayaquil y Cuenca. Especialmente, llama la atención el estudio sobre los derechos humanos en la ciudad de Guayaquil, sobre todo a raíz de la implantación de un programa de seguridad precedente del Municipio.

Las reflexiones finales de Torres son ocupadas en desarrollar una exhaustiva investigación sobre las “otras violencias”. La autora precisa, por ejemplo, el trabajo desplegado a partir de la asunción de que la violencia de género y la violencia doméstica son también parte de la discusión sobre seguridad ciudadana. Se adentra en el campo de trabajo desarrollado por la entonces, CONAMU (Consejo Nacional de Mujeres), en el interés por proteger a la mujer y registrar la violencia de género, se moviliza hacia la violencia de género en el país y algunas características especiales de este tipo de manifestación social patológica, y desemboca en los estudios realizados sobre la violencia sobre trabajadoras sexuales, el maltrato infantil y las asociaciones entre juventud y violencia, sobre lo cual reporta un acervo amplio de enfoques. En la última parte del capítulo despliega una especial atención hacia el tema de derechos humanos, cuya bibliografía, sostiene, no es demasiado abundante, y sobre los aportes bibliográficos respecto al sistema penitenciario en el país.

En el texto de la autora Geannine Alvarado titulado “La seguridad ciudadana en Ecuador, avances en la construcción del concepto: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2005-2010” se propone

avances conceptuales y bibliográficos referentes a la progresiva construcción del término “seguridad ciudadana” en el país. Alvarado constata, tanto en la presencia del tema en las agendas públicas así como en el aumento de producción bibliográfica, como este tema se ha consolidado de modo que es hoy en día una materia de interés en la producción de conocimientos a nivel nacional. La autora se adentra también en el tema de la violencia, consustancial al tratamiento sobre seguridad ciudadana, cuya principal característica de estudio, sostiene, ha sido la del trabajo cuantitativo en la materia.

Alvarado, en su investigación, identifica núcleos de pensamiento centrados en producir conocimiento respecto al fenómeno de la seguridad ciudadana en términos conceptuales. Al respecto, señala la preeminencia de la ciudad de Quito como espacio de producción académica en esta rama, y señala de nuevo la presencia de FLACSO como uno de los mayores aportantes en esta disciplina. Sin embargo, Alvarado también advierte la presencia de la Universidad Andina Simón Bolívar, la Pontificia Universidad Católica de Quito, CORPOSEGURIDAD y el Observatorio Metropolitano como agentes que también se han involucrado en la discusión conceptual de la seguridad ciudadana. En el caso de Guayaquil, Alvarado subraya el aporte limitado y poco profundo de ciertas instituciones encargadas del diseño y análisis de políticas que tienen que ver con la seguridad ciudadana, como la Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil y la Fundación Malecón 2000; y el posterior diseño de políticas públicas insuficientes y con una orientación más bien poco trabajada.

Uno de los aportes principales lo encuentra la autora en la publicación del *Boletín Ciudad Segura*, en cuyos números se identifica la seguridad ciudadana alrededor de tres ámbitos: actores, instituciones y procesos. Asimismo, identifica que en los boletines se han abordado temas como los escenarios de la violencia urbana, los efectos de la violencia y la inseguridad, la violencia social y las debilidades institucionales, la economía y geografía del delito, la violencia y la vulnerabilidad social, entre otros. Menciona también la aparición de la *Revista URVIO* como espacio de reflexión más académica sobre la problemática; al igual que la compilación realizada por de Freddy Rivera, titulada “Seguridad multidimensional en América Latina”, aparecida en el año 2008.

Sin embargo, hacia la parte media del texto, Geannine Alvarado se concentra en los diversos despliegues que se han manejado respecto al concepto mismo de seguridad ciudadana, a raíz del cual concluye que las significaciones encontradas logran que se establezca una acepción de un ente polisémico, que se maneja en diversas circunstancias. En este apartado, la autora se concentra en aportes de Daniel Pontón, Fernando Carrión, Alfredo Santillán y Freddy Rivera. Además, menciona el importante aporte de Sheyla Guerrero, quien en su tesis apunta a una reflexión sobre la seguridad ciudadana orientada hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales.

Posteriormente, Alvarado repara en las investigaciones conceptuales sobre la violencia, en las que no deja de destacar el aporte de Alfredo Santillán y Fernando Carrión.

Menciona también el trabajo cuantitativo que se ha venido realizando por parte de la Policía Nacional y su base de datos, y de algunas aproximaciones a la criminología. Apunta al estudio de Claudio Gallardo León, del año 2010, titulado “Encuestas de victimización: los números de la violencia”, y se detiene a analizar algunas variables que resultan reveladoras.

Entre ellas, que la de la sensación de inseguridad es tres veces superior a la real dimensión de la criminalidad. Aún así, la autora señala constantemente los problemas que se presentan en las fuentes, a partir de las que se recoge material numérico, como la poca sistematización y el casi nulo análisis que parecen entorpecer, en su opinión, una producción cuantitativa más fiable.

Geannine Alvarado también aprecia y resume los trabajos del Observatorio de Seguridad Ciudadana, dentro de los cuales se encuentran amplias investigaciones sobre violencia. Cita, además, los esfuerzos de Pedro Montalvo, Andreina Torres, Juan Pablo Chauvin, Lautaro Ojeda y Gustavo Lalama, así como los aportes complementarios de Fernando Carrión y Alfredo Santillán. No deja de lado algunas aproximaciones conceptuales a la seguridad ciudadana desde problemas más puntuales o, si se quiere, desde otras violencias que no llegan a visibilizarse completamente: el suicidio, sicariato y secuestro, los medios de comunicación y la violencia, el problema del maltrato infantil, la situación del sistema penitenciario, la policía y los derechos humanos, y los jóvenes y la violencia.

La autora concluye con algunas reflexiones que considera necesarias. Quizá, la principal de ellas tiene que ver con el hecho de que la seguridad ciudadana ha despertado una serie de investigaciones multidisciplinarias, es decir, que alrededor del tema se han construido un buen número de investigaciones académicas, de características heterogéneas.

Observa las instituciones con mayor número de trabajos académicos sobre cualquier rama asociada a la seguridad ciudadana, y localiza los campos de estudios que, previsiblemente, se encuentran en las tres ciudades más grandes del Ecuador: Quito, Guayaquil y Cuenca. Atestigua, además, el alto número de investigaciones por violencia intrafamiliar y los trabajos multidisciplinarios de algunas organizaciones estatales y no estatales.

El texto con que se termina el libro es una aproximación de Laura González a la seguridad ciudadana en la frontera colombo-ecuatoriana. Se titula “Seguridad ciudadana y seguridad nacional en la frontera colombo-ecuatoriana: estado del arte de las investigaciones producidas entre los años 2000-2010”. En su estudio, González despliega un análisis meticuloso sobre los proyectos asociados a la seguridad ciudadana en la frontera, sin dejar de lado algunas observaciones importantes. Una de ellas es la de la imposibilidad de establecer un estudio serio fronterizo cuando se deslinda el estudio del otro lado de la frontera, y sólo se presta atención a uno de ellos. La otra, el marco de relaciones binacionales que actúa como telón de fondo en medio de las percepciones, las políticas públicas y los intercambios de todo tipo.

La seguridad ciudadana en zonas de frontera, como lo demuestra la autora, presenta características especiales, que no aparecen en ciudades o áreas en las que no se presencia todo el entramado simbólico y físico que implica hallarse en el final de un país.

A lo largo de todo su texto, Laura González dará cuenta de las particularidades del tema de seguridad en frontera, y más aún en la que se comparte con un vecino que sufre un conflicto armado interno. Resaltan el número considerable de trabajos académicos, encabezados, según la autora, por la Universidad Andina Simón Bolívar y por FLACSO Ecuador, que trabajan al respecto en sus programas de antropología, sociología, ciencias políticas, estudios de la ciudad y relaciones internacionales.

Tal y como lo hicieron Torres y Alvarado, Laura González estructura su texto a partir de una prolija investigación bibliográfica, que luego le conducirá a emitir conclusiones sobre el estado del arte en este campo, y sobre los avances y las compresiones respecto al concepto de seguridad ciudadana en este escenario geográfico. Apunta la autora que la mayoría de producción bibliográfica se ha dado en la investigación sobre la situación de los derechos humanos en la frontera norte del Ecuador, pero que temas como refugio y desplazamiento, principalmente de ciudadanos colombianos que huyen de la violencia de la zona del Putumayo, son también materia de amplio estudio. Menciona a propósito el trabajo de varias organizaciones, entre ellos el Servicio Jesuita Para Refugiados y Migrantes, la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, el Comité pro Refugiados de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, el Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS) y principalmente las varias instancias de las Naciones Unidas que se agrupan bajo la coordinación del ACNUR. Estas entidades representan referentes importantes en los estudios y son actores indiscutibles —más allá del trabajo de los dos Estados fronterizos— para facilitar las condiciones de vida de los refugiados colombianos, los habitantes ecuatorianos y los ciudadanos colombianos a quienes les ha sido negado la condición de refugio.

En el campo de la asistencia y los estudios sobre desplazados colombianos, González encuentra una variedad de enfoques y de estudios. Se detiene especialmente en la profusión de acercamientos académicos que han matizado este fenómeno a partir de un enfoque de género. Menciona, por ejemplo, varios estudios sobre la situación laboral y los problemas de salud y adaptación que sufren las mujeres desplazadas. Al ser su situación de una extrema vulnerabilidad, dado que en muchas ocasiones ellas vienen solas o a cargo de sus hijos, los estudios remiten a problemas emocionales, abusos laborales, falta de inserción social, maltrato sexual y varios tipos de violencia.

El problema de la seguridad nacional y de la eventual delincuencia causada por colombianos llegados al Ecuador en estas condiciones también es objeto de recolección de estudios por parte de González. Es significativo, por ejemplo, el análisis que hace sobre la tesis de maestría de Daniel Crespo, que identifica las problemáticas de desconocimiento por parte de las

autoridades, la carencia de estructuras normativas, la ausencia del Estado en la frontera y la cuestión de humanitarismo frente a una supuesta idea de seguridad nacional, como factores esenciales para la comprensión de las relaciones entre seguridad y dinámicas fronterizas especialmente delicadas, como la migración de desplazados, en la frontera norte del país.

En el territorio de los desplazamientos internos, la autora también encuentra una profusión de estudios, tanto respecto al tema de la cantidad de ciudadanos ecuatorianos que han tenido que desplazarse por motivos de violencia, como por el conocido problema de la aspersión de glifosato como parte del Plan Colombia. La militarización de la zona, el contacto de la población con la violencia de las armas, y la creciente desconfianza de los habitantes hacia las Fuerzas Armadas, también son mencionados como objetos de análisis de varios autores. Se menciona el abuso de las milicias regulares, la poca empatía y conocimiento que existen entre éstas y la población, las incursiones de las guerrillas y los paramilitares –estos últimos vistos como nuevos actores en el sector–, el maltrato a jóvenes y niños, y otros tipos de violencias que aparecen en el sector, como es el caso de la ejercida por palmicultoras, empresas madereras y petroleras. Menciona también la preferencia que se ha dado a la publicación de estudios de carácter cualitativo, y la falta de metodología, pobre actualización e insuficiente trabajo con herramientas de carácter cuantitativo, pese a aislados esfuerzos por remediar esta situación. Finalmente, González concluye enfatizando la diferenciación, señalada ya por otros autores, entre seguridad ciudadana y seguridad nacional, y la ausencia de aquella como elemento articulador de políticas públicas en la zona fronteriza del norte del Ecuador.

Los dos extremos de una misma ecuación: violencia y seguridad

La primera inquietud que despierta cuando se ponen sobre la mesa los conceptos de violencia y seguridad, está asociada con la definición misma de los términos, es decir, con saber cómo se entienden tanto la palabra violencia como el concepto de seguridad, palabras que finalmente desembocan en la acepción de seguridad ciudadana, o, en su defecto, en el

abánico de significados que este término puede tener. Esto, por supuesto, no solamente conduce a múltiples salidas, sino también a una eventual confrontación de acepciones, que matizan, si no contraponen, una idea homogénea sobre el tema en discusión.

Este fenómeno no solamente se maneja a nivel institucional, por ejemplo, en el caso de que la Policía y el Municipio manejaran ideas distintas. Parece haber, más bien, una dispersión acunada dentro de las propias instituciones de producción de conocimiento, una falta de un paradigma que concluya en cada una de ellas –o, mejor aún, en el conjunto de instituciones que debaten y manejan el tema de la seguridad ciudadana– qué significan estas palabras y qué incidencia se da entre la una y la otra.

Esta indefinición, característica y muy presente en los estudios sobre seguridad ciudadana, como lo demostraron Andreina Torres y Geannine Alvarado, que rastrean los significados, los posteriores usos y las políticas públicas a partir de éstos, conduce naturalmente a una polisemia en el uso de los términos.

Sin embargo, el problema parece no radicar tanto en los múltiples significados a los que pueda prestarse cierta expresión, sino más bien a la falta de debate que se ha evidenciado al respecto. En muchas de las áreas donde debería primar un intercambio de conceptos, una canalización adecuada de políticas públicas y una continua reflexión sobre el significado de estas palabras, todavía no se han abierto las posibilidades de entablar un diálogo que enfrente las ideas al respecto de estos términos ni cuestiones o redefina sus posibilidades de comprensión. En varias instancias, y entre ellas muchas que inciden sobre la elaboración de políticas públicas, parece haber una absorción acrítica de la imagen que los medios masivos fabrican sobre la violencia y la consecución de la seguridad, que tiende a caer en estereotipos de corte facilista, pero con profundo calado: el odio al extranjero, al diferente, al marginal, al minoritario o al cambio, así como la inflación de la victimización, la tendencia al pánico colectivo y la tendencia a buscar lugares cada vez menos públicos, más encerrados, menos abiertos a los encuentros urbanos.

Aunque las causas de este fenómeno pueden ser múltiples, existen algunos problemas enraizados en el sistema de recolección de datos y en el

procesamiento, el protocolo y el trabajo de esta información para el posterior diseño de políticas públicas. Sobre ellos se hablará más adelante, aunque conviene anotar aquí el vacío patente en la discusión sobre seguridad ciudadana, originado en gran parte por circunstancias irresueltas en la base misma del proceso de investigación y generación de conocimiento acerca de la seguridad ciudadana.

De hecho, una de las primeras cuestiones que se deben colocar para análisis, y no solamente en la esfera académica, es la de la relación entre violencia y seguridad. ¿Cuál de ellas va primero? ¿Existe una relación de causalidad en la que una provoca directamente la aparición de la otra? ¿Son, de algún modo, manifestaciones y conceptos independientes? ¿Se puede pensar la comprensión de la una sin la otra? Para ello habría que partir, en primera instancia, de una diferenciación, que establezca las oposiciones y concordancias entre inseguridad, violencia y delito, y de una pluralidad de acercamientos, en las que se hable más bien de *inseguridades*, *violencias* y *delitos*. Estas pluralidades permiten matizar la diversidad de las acciones y su repercusión y correspondencia dentro de cada sociedad. Una vez allí, sería sensato reparar en las eventuales correspondencias entre estos términos, y en los vínculos posibles que construyan una aproximación útil para poder relacionarlos, apartarlos, asociarlos o trabajarlos separadamente.

Notas sobre el proceso de conocimiento

Como ya se mencionó, el proceso de recolección de la información a partir de la cual se escribieron los ensayos de Andreina Torres, Geannine Alvarado y Laura González comprendió una búsqueda de documentos cuyo marco temporal estuviera limitado a la primera década de este siglo, es decir a los esfuerzos por generar conocimiento comprendidos entre los años 2000-2010. Esto se evidencia especialmente en el trabajo de Torres, que va relatando la progresiva acumulación de conocimientos, complejidad y ampliación disciplinaria en el terreno de la seguridad ciudadana, y la manera en que las diversas instituciones que se interesan sobre ella, la replantean y la reorientan de acuerdo con sus intereses académicos, además

de aquellas que proponen una exploración más amplia, a nivel conceptual y práctico, del alcance de la seguridad ciudadana, y su ampliación hasta áreas en donde se registran también otras violencias. Es el caso de la realización de estudios más puntuales, por ejemplo, planteando las nociones de seguridad y violencia desde un enfoque de género, o la necesaria discusión entre seguridad, violencia y espacio público, de la que toma nota Alvarado. Otros temas que atestiguan la creciente complejización del fenómeno se evidencian en el texto de González, cuando añade la variable de las relaciones internacionales para comprender los problemas fronterizos, o en las menciones que registran las autoras sobre los costos de la seguridad y la economía sumergida que generan los delitos.

Aún así, es de notar en las referencias textuales que citan las autoras, y que proceden de un vasto universo de sectores que producen conocimiento, que muchas –si no una abrumante mayoría– de las reflexiones teóricas que se ocupan sobre la seguridad ciudadana, y desagregan para su análisis los términos de inseguridad, violencia y delito, proceden o son directamente dependientes de organismos internacionales. Esto implica un vacío en la producción de literatura en ciencias sociales en el país, pero también una prevención al momento de asociar la base teórica a los ejemplos concretos, es decir, a las experiencias que se producen en el país en lo que tiene que ver con todo aquello que se relacione con seguridad ciudadana. No hay que dejar de observar, por ejemplo, que muchas aproximaciones a la seguridad ciudadana, que han acogido organismos multilaterales y las han prescrito a modo de “recetas” para su eficaz aplicación en cualquier país, obedecen a modelos de tratamiento de la seguridad de sociedades distantes, a ideas divergentes sobre lo que significa la violencia, la delincuencia o el crimen, y a procesos históricos muy distintos que han generado la aparición de estas patologías sociales. La idea de la violencia asociada al terrorismo, por ejemplo, o la del narcotráfico, responde a una construcción más apegada a la sistematización y las experiencias de los países europeos y norteamericanos, y no necesariamente a los latinoamericanos, por no hablar de la realidad andina. Con ello, resulta patente que se avizora una falta de correspondencia entre los modelos de seguridad ciudadana y las necesidades locales.

Las agendas sobre seguridad, sobre todo a partir del 11 de septiembre de 2001, han estado centradas en tres ejes de investigación: narcotráfico, terrorismo y migración. La incidencia de ello se advierte, por ejemplo, en el número de personas privadas de su libertad por motivo de consumo o tráfico de estupefacientes, quienes, literalmente, llenan las cárceles ecuatorianas, aunque, por ejemplo, el número de denuncias por robo sea considerablemente mayor que las que se reciben por tráfico de sustancias ilícitas, y aunque el problema en esta región, no sea tanto de consumo, sino de producción, transporte y traslado, lo cual no se podría explicar sin hacer una aproximación a la economía latinoamericana sumergida y dependiente directa del consumo del norte del continente.

La expansión investigativa que se produjo a partir de fines de 2001, aupada por la cantidad de recursos destinados a través de las agencias de cooperación internacional, ajustó las preocupaciones institucionales respecto a la seguridad ciudadana, reduciéndolas prácticamente a los tres ejes arriba mencionados, y puso al margen la posibilidad de construcción de modelos teóricos propios, que estuvieran más emparentados con los problemas de seguridad locales, y sirvieran para la formulación de políticas públicas adecuadas al medio y, en consecuencia, más eficaces. Si se retoma el caso de la migración y el terrorismo, por ejemplo, y se lo ajusta al conjunto de experiencias históricas de la sociedad ecuatoriana, aparecen vivencias completamente distintas a la que han vivido los países del llamado “norte simbólico” y desde las cuales se han levantado modelos o recetas de cambio o combate para lograr seguridad: en primer lugar, se incurriría en un error al pensar en la migración indocumentada como un delito o como un tema que demande la persecución de las personas que optan por este camino, así como el seguimiento de personas que residen en un país sin sus permisos en regla (evidentemente, el país ha vivido experiencias asociadas a la emisión de flujos migratorios, y menos a su recepción, lo cual le sitúa en una órbita distinta a la que propone la criminalización de la migración indocumentada y le dota de otros intereses y sensibilidades). En cuanto a las vivencias ecuatorianas sobre terrorismo, éstas resultan más bien ser pocas en relación con otros problemas asociados a la seguridad ciudadana: el país no ha asistido a embates terroristas como los que vivieron los Estados Uni-

dos, por ejemplo, y los procesos vinculados o etiquetados como terroristas que ha vivido la región obedecen a causas radicalmente diferentes que las vividas por América del Norte o Europa. Ante la obcecación por definir la seguridad desde tres aristas ajenas a las experiencias locales, se produce un desvío de las causas reales que generan inseguridad, de los impactos sociales presentes en la región y de las problemáticas y las soluciones que pueden emerger para combatir los problemas vividos a escala regional o nacional.

De allí que sea apropiada la tesis de Fernando Carrión a propósito de construir una “soberanía del delito”, en la que esta sociedad priorice su comprensión propia de la seguridad, matice sus problemas en relación a las agendas internacionales sobre seguridad pública, y aprenda a crear soluciones “endémicas”, sin que esto signifique no aprender, apoyarse ni compartir conocimientos con otros escenarios sociales.

El apego irrestricto a modelos de seguridad importados se ha manifestado especialmente en dos áreas de trabajo académico: a) una dependencia total del conocimiento teórico producido por instancias internacionales, sean éstas países con mayores recursos, organismos internacionales o instituciones de carácter multilateral; y b) la falta de intentos por construir visiones propias, trabajando problemáticas locales, recogiendo experiencias propias y retroalimentando las tensiones teórico-prácticas a partir de indicios propios. Y aunque mucho de esto pueda ser atribuido a varios problemas estructurales –sobre los que se hablará más adelante–, la desorganización en las políticas de Estado, en la formación de las personas que estudian el fenómeno de la seguridad ciudadana desde diversos ámbitos –no solamente académicos– de la sociedad, en el diseño y aplicación de políticas públicas, y en la continuación de programas que han probado ser exitosos, sí pueden también atribuirse a un olvido por levantar un terreno autónomo y abierto a partir de señales propias.

En el caso de las ciudades fronterizas, o de regiones donde terminan países y comienzan otros, el tema de la seguridad ciudadana tiende a complejizarse todavía más. Laura González lo muestra profusamente en su trabajo: las incursiones investigativas sobre la seguridad en las zonas de frontera son bastante diversas, y aún así, todavía son necesarias más aproximaciones, que contemplen el problema de la frontera desde ángulos adicionales.

Hoy en día, de hecho, al momento de intentar una subdivisión de tratamiento y comprensión en el campo de la seguridad ciudadana, se puede hablar, por un lado, de violencias producidas dentro de dinámicas urbanas, y de violencias producidas en fronteras. Esto, por supuesto, no significa que muchas de las prácticas delictivas o violentas no se repliquen en los dos territorios; más bien, trata de suponer que las manifestaciones de violencia tienden a caracterizarse de manera más certera y adquieren propiedades únicas precisamente en dichos espacios. Por ello, una aproximación a la seguridad en las zonas fronterizas requiere indispensablemente una mirada amplia y compleja sobre la frontera como un espacio —o un conjunto de espacios— en el que, como advertía ya Laura González, existen elementos y problemáticas adicionales que reescriben algunos debates y procesos ya dados por sentado en las discusiones sobre seguridad y violencia, percepción y acercamientos entre modos de ser y de vivir.

La frontera es el espacio por excelencia de contacto con el otro. Y así como también es un eventual lugar de presentación de violencias diversas, muchas de ellas con características específicas propias de una región que divide dos Estados (y con ello, dos jurisdicciones también), la frontera es una de las instancias de intercambio y conocimiento cultural más prolíficas. La relevancia de las zonas fronterizas para la sociedad no se puede analizar solamente en términos de patologías sociales, porosidad de espacios soberanos o de cambios en los sistemas judiciales, que muchas veces terminan su jurisdicción en líneas imaginarias o en la otra vera de un río. Las zonas de frontera son espacios de transacciones comerciales o financieras, de mestizaje y aprendizaje de prácticas de tolerancia, así como de replanteamientos de dinámicas culturales supuestamente homogéneas. Y, más concretamente, en el caso ecuatoriano, las fronteras del país son también un escenario de confrontación con varias responsabilidades adquiridas en tratados y membresías internacionales, y de consentimiento de que sería ya ingenuo imaginar al Ecuador como una isla de paz en medio de dos hervideros de violencia, ilegalidad y capitales económicos mal habidos. Todo ello, conduce necesariamente a imaginar otra percepción y otras reacciones respecto a la violencia y la seguridad que requieren estos espacios. Como lo

mencionó el propio Fernando Carrión², las fronteras ecuatorianas son el enunciado más cabal de que desde hace buen tiempo el territorio nacional del Ecuador ya no está artificialmente separado de muchos de los problemas que aquejan a sus países vecinos, Colombia y Perú. El Ecuador, en ese sentido, ya no es un lugar de tránsito de sustancias ilícitas o de flujos de capital obtenidos ilegalmente. Es, de hecho, un país de procesamiento de droga, tal y como sus vecinos, aunque acaso en menor escala. Y puede ser, como señala Carrión, un país-frontera, cuyo universo no sólo social, sino también político, económico y cultural, está atravesado y caracterizado, en buena medida, por las especificidades, alentadoras y desastrosas a la vez, que se producen en sus confines nacionales. Si la violencia fronteriza ha salpicado a otros territorios del país, extendiéndose ampliamente hasta la mayoría de las ciudades, también es justo decir que la economía ilegal, cuyos capitales traspasan las fronteras por medios físicos o virtuales, también ha insuflado de vida a la circulación de dólares en el Ecuador, aunque esto signifique que, como telón, se ubiquen operando en el país un número indeterminado de organizaciones que blanquean sus ingresos.

Al ubicar esta noción dentro del debate nacional sobre seguridad ciudadana, varias consideraciones adicionales son necesarias. En primer lugar, entran en discusión las políticas de apertura de flujos migratorios del país, así como las estrategias diplomáticas de manejo de conflictos armados en los países vecinos. Aquí no habría que dejar de lado, por ejemplo, las respuestas clientelistas de dirigentes políticos ecuatorianos, que claman una imposición de visas para ciudadanos peruanos o colombianos después de haber sondeado que ese es el interés del grueso de la población. Ni la triste certeza de que sería mucho menos manejable una economía dolarizada y apoyada en remesas de emigrantes, precios del petróleo y gasto fiscal, sin tener una brecha de flujos de capital líquido que ingresan por blanqueo de dinero y otras modalidades de economía ilegal.

Ante un panorama como el descrito, son imprescindibles el manejo y la integración de las poblaciones fronterizas, las estrategias para aumentar

2 Carrión, Fernando. Conferencia Magistral con ocasión de la inauguración del Seminario Binacional "Relaciones fronterizas: el gobierno de la seguridad ciudadana". Quito: FLACSO, 14 de febrero de 2011.

la confianza y la reciprocidad entre los países que comparten líneas de división nacional, y el mapeo de los bienes que entran y salen por ese espacio. Los procesos de manejo de la seguridad ciudadana en zonas de frontera, no tendrían que ser necesariamente sucedidos por los de seguridad nacional, o por políticas securitistas que busquen solamente aumentar el número de efectivos de la policía o el ejército. Sería deseable, de hecho, un manejo de la seguridad en la frontera basado en propuestas de seguridad ciudadana, a las que habría que complementar problemáticas propias de una frontera inestable, heterogénea, tensa, violenta, pero muy relevante en términos económicos y culturales.

Problemas estructurales

Existen en el desarrollo de las investigaciones asociadas con la seguridad ciudadana, y en los intentos por vincular este concepto con otras disciplinas de estudio (por ejemplo, los estudios de género, sobre la juventud o la ciudad, el espacio público, el mundo rural o la seguridad ciudadana y las relaciones internacionales), una serie de problemas estructurales que imposibilitan un estudio más cabal, sistemático, amplio y profundo. Como se verá a continuación, estos problemas estructurales no están aislados: existe, de hecho, una suerte de círculo vicioso en el que entran fallas de índole formativa, de producción bibliográfica, institucional, académica y organizativa. Con ello, hay que tomar en consideración que, por ejemplo, una generación poco sistemática de datos sobre la delincuencia repercute en los estudios acerca de ella, y posteriormente en las apreciaciones que se realizan a partir de valoraciones cuantitativas. Esto, a su vez, incide en la formulación y la aplicación de políticas públicas, que en muchas ocasiones no arrojan los resultados esperados. Por supuesto, no todo se remite a fallas estructurales y, de hecho, por más sistematizado que aparezca un proyecto de mapeo delincencial, siempre existe la probabilidad de que las políticas diseñadas a partir de la lectura estadística fallen. No obstante, una corrección en el ámbito estructural del problema contribuye a sentar bases más sólidas, a formular políticas más apegadas a los hechos sociales relaciona-

dos con la seguridad ciudadana, y a crear un conocimiento que no resulte tan desvinculado de la realidad tangible.

Aunque Andreina Torres, Geannine Alvarado y Laura González pusieron en evidencia un considerable crecimiento en el número y las instituciones que realizan estudios relacionados con la seguridad ciudadana existen, todavía, varios condicionamientos que atrancan una investigación más sistemática, fiable y que se remita a la —escasa— producción teórica local. Estos problemas, de índole estructural, merecen ser analizados y discutidos de la misma manera que su incidencia directa sobre las investigaciones realizadas.

En primer lugar, se puede notar la ausencia de una red consolidada de observatorios del delito. Estas instituciones, que muchas veces están en manos de las respectivas policías locales, ubican, sistematizan, cuantifican y trabajan con las lógicas delictivas de las ciudades o regiones en las que se asientan. En múltiples casos (por ejemplo el colombiano), los observatorios trabajan en red en las diferentes ciudades donde se registran, y comparten una metodología, lo que les permite monitorear, evaluar, analizar y manejar la información delictiva. Asimismo, estos observatorios poseen departamentos de estudio de prácticas criminales e intentan desarrollar metodologías e investigaciones paralelas. La información de los observatorios, muy delicada, y en algunos casos susceptible de ser utilizada de manera perniciosa, por ejemplo, en el caso del mapeo de las zonas residenciales o comerciales con mayor incidencia delictiva, suele compartirse con instituciones que realicen trabajos afines y con otras entidades territoriales.

Los observatorios delictivos suelen ayudar desde espacios institucionales directamente relacionados con la prevención, el control y la sanción delincinencial, como la policía, a repensar y diferenciar los fenómenos que se ubican fuera de la ley. Son espacios de monitoreo, conteo, clasificación y ordenamiento de los datos, pero también de discusión y producción de conocimientos a partir de la posesión de material estadístico. Sistematizan, también, resultados de las experiencias obtenidas a partir de la puesta en práctica de diferentes acciones que busquen suprimir o aliviar los actos delictivos, y los comparten con las instancias encargadas de hacerlo en otras regiones.

La ausencia de observatorios del delito en el país ha evidenciado un agujero en la producción de material empírico sobre el delito. En muchos casos no se cuenta con material fiable ni reciente acerca de los hechos delictivos. Adicionalmente, no se han creado protocolos para registrar el delito, lo que ha ocasionado que las apreciaciones sobre éstos varíen de acuerdo a la orientación que tienen los departamentos encargados de la clasificación de la información sobre infracciones en cada jurisdicción. Con ello, la tarea de mapear las diferentes clases de delito en un país se torna poco precisa y adolece de consolidación.

Si las instituciones más sólidas no tienen la capacidad para la emisión de información y la generación de conocimiento respecto a la problemática delincriminal, poco se puede esperar de los organismos adyacentes, cuyo trabajo se apoya en las cifras, los análisis y la cobertura de delitos. Con ello, es probable que buena cantidad de las estimaciones y los análisis hechos por instituciones que trabajan a partir de la información institucional, sea inexacta o menos fiable.

Del mismo modo, una institucionalidad que forme personas capacitadas en el tema de seguridad ciudadana es escasa. La formación y capacitación de hombres y mujeres con capacidades de análisis sobre seguridad ciudadana y sus temas adyacentes, es prácticamente nula. Al respecto, cabe resaltar al programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO como el más cercano a la formación de mentes que discuten, registren y diseñen dinámicas de seguridad ciudadana y políticas públicas encaminadas a ella. Ciertos departamentos de la Universidad Andina Simón Bolívar o de la Universidad Católica, también, han hecho esfuerzos por incorporar esta idea a las mallas curriculares de algunos de sus programas. Aún así, el espectro que estas instituciones puedan cubrir a nivel nacional e intersectorial resulta exiguo. Quito ofrece algunas –y tampoco suficientes– alternativas para el estudio sistemático sobre seguridad ciudadana, y para las disciplinas adyacentes que se relacionen con este concepto. En otras ciudades con fuerte presencia universitaria, como Guayaquil, Cuenca o Loja, o en ciudades donde sería geográficamente conveniente reflexionar acerca de estos procesos, como Tulcán, Machala, Esmeraldas, Lago Agrio o Manta, los procesos discusión y aporte sobre seguridad ciudadana son casi nulos o definitivamente inexistentes.

A la precariedad de los datos a partir de los que se trabaja, se le suma la poca entrada que tienen los programas de estudios sobre seguridad y violencias en las universidades ecuatorianas, las interpretaciones poco desarrolladas, víctimas, en muchas ocasiones, de una insuficiente sistematización de los datos, y una falta de institucionalidad que permita coordinar la recolección de información sobre delincuencia y crimen. Esto desemboca inevitablemente en las dos instancias finales de la seguridad ciudadana: las políticas públicas encaminadas a resolver los problemas asociados a esta área, y una bibliografía que, aunque hubiese crecido ampliamente en muchos sectores que muestran cada vez mayor interés por el tema de la seguridad ciudadana, todavía es escasa si se considera la relevancia de este tema en las inquietudes poblacionales, el peso político que mantiene en las agendas de candidatos y dignatarios electos, y la relevancia en el universo social, cuyo mayor acercamiento a este particular se da a través del consumo de medios masivos.



Conclusiones



De todo lo expuesto, se pueden mencionar algunas conclusiones para terminar el análisis sobre la seguridad ciudadana, así como sobre los esfuerzos de Torres, Alvarado y González respecto a la generación bibliográfica vinculada a la seguridad y la violencia en el Ecuador y a la producción de conceptos y conocimiento alrededor de este tema.

Tal y como advirtieron las tres autoras cuyos textos siguen a continuación, cabe notar que la seguridad ciudadana todavía puede percibirse como un campo en construcción, con múltiples áreas asociadas a este trabajo. Los temas que se han profundizado recaen principalmente en las áreas de seguridad ciudadana y género, seguridad ciudadana y espacios públicos, articulaciones entre políticas públicas y estudios sobre seguridad y violencia, y procesos de teorización sobre la seguridad en relación a espacios locales o nacionales. Aún así, es plausible la muy fuerte asimetría temática y espacial en el terreno del debate y el estudio sobre seguridad ciudadana.

Como advirtió Andreina Torres, la enorme mayoría de estudios al respecto se concentran en la ciudad de Quito, aunque no solamente sea esta urbe el centro de las investigaciones. De todas maneras, entre las instancias que se han enfocado en la generación de conocimiento asociado a temas de seguridad ciudadana, el centro de estas reflexiones recae sobre todo en FLACSO Ecuador, con producciones adicionales de otras universidades, como la Universidad Andina Simón Bolívar o la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (sede en Quito). Poco se ha podido constatar sobre seguridad ciudadana en otras urbes, y en agrupaciones no académicas, como por ejemplo, organizaciones no gubernamentales o instituciones estatales vinculadas directamente con la seguridad, pero que tienen asiento fuera de Quito. La asimetría temática también es patente, en tanto existen áreas que no se han profundizado del mismo modo que otras, y algunas sobre las que prácticamente no ha habido discusión y producción de información y conocimiento.

La otra conclusión evidente es el progresivo espacio que comienza a tener la frontera como objeto de estudio dentro del acercamiento a los temas sobre seguridad ciudadana. No solamente como espacio cuyas características de seguridad son especiales (y en las que se incluye el tema del equilibrio regional, las relaciones internacionales, los distintos proyectos políticos que evidencian los diferentes gobiernos a cargo de los países con los que el Ecuador tiene frontera, o el apego al derecho internacional), y que dependen de un conjunto de variables adicionales; la frontera también ha sido visibilizada como lugar simbólico desde el que se hace posible (como sugiere Carrión) caracterizar a todo el país en términos de seguridad. La relevancia de la frontera se deja entrever también en el mapa político, económico y social, y en las percepciones sobre los flujos migratorios que se manifiestan en varias ciudades ecuatorianas, y no solamente como una línea imaginaria desde la cual pasan productos y personas de manera legal o sorteando legislaciones locales.

Finalmente, se puede afirmar que el objeto de estudio todavía no está definido cuando se discute acerca de seguridad ciudadana. Es palpable que parte de esto se puede atribuir a la antigua comprensión de seguridad, que la contempla como una aplicación muchas veces punitiva o de vigilancia

a un territorio nacional, poco proclive a ser entendido como un conjunto de espacios heterogéneos, cuyas estrategias para procurar menor violencia y una sensación de mayor confianza y seguridad deben ser siempre distintas, de acuerdo a lecturas sobre características económicas, políticas y territoriales. Asimismo, la importación de ideas de estudio y de políticas públicas para entender problemas de seguridad y violencia locales, ha desdibujado los esfuerzos por establecer procesos continuos de conocimiento de dinámicas locales de seguridad y violencia.

Por ello, es muy saludable partir por un sólido estado del arte que realizan Andreina Torres, Geannine Alvarado y Laura González sobre los acercamientos a la violencia y a la seguridad ciudadana en el Ecuador. Estas investigaciones aportarán trazos más seguros sobre a dónde dirigir y cómo pensar la seguridad ciudadana en este país.

Capítulo I

La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004

Andreina Torres Angarita

La seguridad ciudadana: un nuevo campo de investigación

Por medio de este estudio, se pudo ver que el debate a nivel académico sobre la seguridad ciudadana está empezando a constituirse en un ámbito de producción y acumulación de conocimientos con características específicas. Ahora bien, también fue posible constatar que existen pocas investigaciones que logran combinar la reflexión teórica y la recolección de datos empíricos. Esto se debe en parte a la escasez de fuentes de financiamiento y al hecho de que la investigación no es prioritaria en la mayoría de las universidades del país.

Otros centros académicos que sí se preocupan por impulsar proyectos científicos, no han incluido el tema en sus agendas de investigación¹. En cuanto a las diferencias geográficas en la producción de información, se constató que Quito es el lugar donde existe mayor producción y publicación sobre el tema de seguridad ciudadana, aunque esto no significa que esta información se refiera exclusivamente a la realidad de esta ciudad. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e instituciones

1 Tal es el caso, por ejemplo, de la Universidad Andina Simón Bolívar donde a pesar de incentivarse la investigación social se ha tomado la decisión de no investigar el tema de la seguridad ciudadana por parecerles un concepto muy reducido, tampoco existen en este centro investigaciones sobre violencia social aunque sí hay un trabajo amplio en temas de seguridad regional. Esta información la obtuve al entrevistar a Pablo Andrade, coordinador del Programa de Estudios Latinoamericanos del Centro Andino de Estudios Internacionales de la UASB (12 de Octubre de 2004).

como la Fundación ESQUEL, la Organización Panamericana de la Salud, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) han jugado un papel importante, no sólo en impulsar proyectos de investigación, sino también en definir el tipo de ideas que circulan en el país sobre la seguridad ciudadana. Por su parte, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito (OMSC), en cooperación con una serie de instituciones ha liderado la producción de información sobre la realidad local. Así, de diez publicaciones reseñadas en Quito, cuatro corresponden a FLACSO y tres al Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

En Guayaquil y en Cuenca se observaron esfuerzos aislados de personas y algunas organizaciones interesadas en el tema, a pesar de que el apoyo que ofrecen las universidades a la investigación es muy débil, por no decir inexistente. En Guayaquil sobresale por ejemplo, el trabajo de Gaitán Villavicencio, quien está vinculado al Centro de Estudios Regionales de Guayaquil (CER-G) y la Universidad de Guayaquil, y es una de las figuras principales que están tratando de impulsar una reflexión académica que a su vez guíe las prácticas institucionales alrededor del tema de la seguridad ciudadana en la ciudad.

Dada la realidad local de Guayaquil, también fue posible identificar algunos temas de interés sobre todo para el sector no gubernamental, como lo es el tema de las violaciones de los derechos humanos como corolarios del proceso de regeneración urbana (destaca por ejemplo el trabajo del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos -CDH) y el estudio de la problemática de las pandillas (en el cual sobresale el trabajo de SER PAZ).

Desde la municipalidad y las fundaciones privadas que apoyan su gestión se desarrollan estudios técnicos para el diseño de políticas que no fueron considerados de interés para el presente estudio². En Cuenca, el campo es aún más reducido, a pesar que en la ciudad se observó un gran

2 Por ejemplo, antes de que se iniciara el proceso de regeneración urbana en el centro histórico de la ciudad se llevaron a cabo consultorías técnicas para estudiar ciertas dinámicas, como el problema del espacio de parqueo y el manejo de la basura en el centro. La naturaleza de estos estudios y sus énfasis, reflejan la poca importancia otorgada a la investigación social como un instrumento integral al diseño de políticas de regeneración urbana.

dinamismo en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana. No obstante, se pudo observar que existen investigaciones apoyadas por la municipalidad, destacando el interés en ciertos temas, como la incorporación de un enfoque de género en el diseño de políticas de seguridad ciudadana (Bardález, Mendoza y Salgado, 2002). También destacó en esta ciudad la labor investigativa impulsada por el programa de estudios de género de la Universidad de Cuenca. Esta escasez de estudios sugiere que los modelos de gestión de la seguridad ciudadana que están siendo impulsados en estas ciudades no están siendo apoyados por la investigación social.

Entre las publicaciones reseñadas en Quito, destacan dos trabajos publicados por FLACSO: *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* editado por Fernando Carrión en el año 2002 y, *Memoria del proyecto. Política pública de seguridad ciudadana. Primera fase*, compilado por Oswaldo Jarrín en el año 2004.

El libro *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* es una de las primeras publicaciones que presenta un enfoque de seguridad ciudadana y que ofrece un espacio de reflexión sobre el tema. Este libro es una compilación de diversas ponencias que fueron presentadas en un foro regional sobre seguridad ciudadana con la intención de generar un proceso de intercambio y discusión entre personas e instituciones que trabajan la violencia común urbana en América Latina. Por lo tanto, el libro cuenta con una serie de artículos que si bien no se refieren a la situación específica del Ecuador, ofrecen un marco conceptual para tratar la problemática, así como una serie de ejemplos de la experiencia vivida en otras ciudades y otros contextos, que pueden servir de guía también en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana (por ejemplo se presenta la experiencia de países como Colombia, Argentina y Estados Unidos). El texto introductorio, escrito por Fernando Carrión, titulado “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”³ presenta la situación general de la violencia en las ciudades latinoamericanas, llamando la atención sobre la gravedad de la misma. Más

3 También hay una versión resumida de este artículo en Carrión, Fernando (s/f). Hay otra versión ligeramente modificada de este artículo en Carrión, Fernando (2004). Este artículo se diferencia de los demás porque presenta datos un poco más recientes; sin embargo, el marco conceptual y las conclusiones son muy similares.

específicamente, el autor hace una sistematización de sus experiencias en foros regionales y hace un primer acercamiento a los datos. El artículo también ofrece un marco conceptual para el diseño de políticas de seguridad ciudadana, pues plantea que es necesario entender la violencia como “un tipo particular de relación social” (Carrión, 2002: 16). También afirma que es necesario entender a la ciudad “como un escenario de múltiples relaciones sociales, algunas de las cuales por su expresión conflictiva se manifiestan de manera violenta” (Carrión, 2002: 17). Finalmente, Carrión ofrece una serie de recomendaciones para la implementación de políticas de seguridad ciudadana, en ellas destaca el rol que deben cumplir no sólo los actores del Gobierno, la policía y la justicia, sino también los y las ciudadanas en su conjunto; además, señala la importancia de las municipalidades en el diseño y gestión de estas políticas dada su cercanía a la sociedad civil; también, plantea que la violencia se fundamenta en patrones culturales; y, propone la desburocratización del sistema de justicia y la defensa del estado de derecho antes que el incremento de las penas. Asimismo, señala que se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana, y que es necesario desarrollar métodos alternativos de resolución de conflictos. De igual manera, hace un llamado a impulsar la investigación articulada al diseño de políticas y programas públicos, enfatizando que debe ser una investigación que logre combinar lo teórico, analítico y descriptivo. Para terminar, expone que “es necesario construir una gobernabilidad de la violencia que surja de una estrategia que vaya más allá de lo local a lo internacional, pasando por la escala nacional, y que involucre a la sociedad toda” (Carrión, 2002: 53-55).

Este texto es importante en la medida que ofrece un marco teórico y de acción que es utilizado por otros autores que trabajan el tema en el país, por lo que se ha convertido en una referencia obligada. También es citado por instituciones y actores que están impulsando políticas de seguridad ciudadana a nivel local⁴.

⁴ He visto las ideas de Carrión citadas en los folletos que distribuye el Municipio de Guayaquil para presentar su *Plan Más Seguridad*. También lo he visto citado por académicos, aunque cabe destacar que pocas veces se hace referencia clara al origen de la fuente.

El libro *Memoria del proyecto. Política pública de seguridad ciudadana. Primera fase* compilado por Oswaldo Jarrín, es una recopilación de las ponencias presentadas en el seminario internacional *La seguridad ciudadana: una política pública nacional y una estrategia integral del gobierno seccional*, un evento que se realizó de manera simultánea en Quito, Guayaquil y Cuenca. Este foro también contó con la participación de conferencistas internacionales que han desarrollado propuestas para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en América Latina. Este seminario se realizó en el marco de la primera fase del proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana” de la Fundación ESQUEL y FLACSO, y contó con el auspicio de las universidades estatales de Guayaquil y Cuenca, y organismos internacionales como la OEA, USAID y PNUD⁵. El volumen incluye además los resultados de los talleres y coloquios que el proyecto organizó durante su primera fase.

Oswaldo Jarrín afirma que el principal objetivo de publicar este material es evidenciar la necesidad de establecer una política pública que encare con eficacia el problema de la violencia y el delito en la sociedad ecuatoriana. También persigue generar una conciencia de enfoque multidimensional sobre la seguridad ciudadana; fortalecer una cultura de seguridad en la población; integrar a los múltiples sectores gubernamentales, no gubernamentales, público y privados, en el diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana; motivar la cooperación interinstitucional para implementar e impulsar los sistemas y mecanismos de seguridad ciudadana incorporando las diferentes iniciativas surgidas en la sociedad organizada y proponer un modelo de política pública de seguridad ciudadana. En esta lista de objetivos vemos que se repiten ciertos temas resaltados en *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* como los de cooperación interinstitucional, la participación ciudadana y la necesidad de un enfoque multidimensional para abordar la problemática de la violencia e inseguridad que vive el país.

Estas dos publicaciones reflejan una etapa de reconocimiento del problema a nivel local enmarcado en un contexto regional y hasta internacio-

5 En http://www.flacso.org.ec/html/e_anual.php?SEC=SFT (Consultada el 15/12/04).

nal, y reflejan la necesidad de intercambiar experiencias con otros países más avanzados en el proceso de diseño y gestión de políticas de seguridad ciudadana. El texto editado por Carrión ofrece herramientas conceptuales para el tratamiento del problema y algunos datos que esbozan la realidad del país. En el libro compilado por Oswaldo Jarrín, se nota ya un proceso de adaptación de estas ideas al contexto local, aunque esto se hace mucho más a nivel de discusión que de investigación, pues el objetivo final del seminario sobre el cual se basa el libro es el diseño de una política nacional de seguridad ciudadana. Así, el trabajo recopilado en “Memoria del proyecto. Política pública de seguridad ciudadana. Primera fase” muestra señales de un proceso de retroalimentación o por lo menos revela que se ha generado un espacio de discusión entre los espacios académicos y el ámbito de la política pública. En este sentido, es posible notar la interacción –y tal vez confusión– entre el ámbito académico y el político, en la medida en que una vinculación demasiado estrecha entre estos dos ámbitos puede erosionar la postura crítica que ambos deberían mantener.

En este sentido, es posible afirmar que FLACSO (con el apoyo de organizaciones auspiciantes) se constituyó, en un momento, en un *think tank* que apoya los procesos políticos que se están generando en torno a la seguridad ciudadana, por lo que, además de tener un gran peso en el estudio de la problemática, tiene una gran responsabilidad social en la medida que las reflexiones académicas (si bien a veces mal utilizadas) se convierten en el fundamento de ciertas políticas públicas. Es notorio, que la influencia de ideas y acciones impulsadas desde instituciones como FLACSO han creado una especie de sentido común sobre lo que se entiende por seguridad. Se podría decir, entonces, que por lo menos a nivel discursivo existe una suerte de consenso con respecto a la idea de que el análisis de la inseguridad y la violencia requiere de un enfoque multidimensional con énfasis en las “relaciones sociales”, descartando así el valor analítico de visiones más represivas que patologizan las conductas violentas y plantean como solución el uso del poder punitivo. Habría que evaluar hasta qué punto estas ideas realmente están informando las políticas públicas, pues es posible que este “consenso” no vaya más allá del discurso. Por ejemplo, en un folleto que explica el “Plan Más Seguridad” impulsado por la municipalidad de Gua-

yaquil (conocido y criticado por enfatizar el fortalecimiento de la policía y tener un enfoque más bien represivo) se “apropian” las ideas presentadas en los textos reseñados anteriormente, sin que esto signifique que los programas estén realmente diseñados en base a las mismas.

Otro ejemplo de una apropiación, si se quiere equivocada, del concepto de seguridad ciudadana lo demuestra la preocupación actual que existe frente a los procesos de “ajusticiamiento” o de “justicia por mano propia” que surgen como una distorsión del rol activo de la ciudadanía para la garantía de la seguridad que propone el concepto de seguridad ciudadana⁶.

Conceptos de seguridad ciudadana y violencia: temas de debate y discusión

A pesar de que se ha generado una producción académica en el tema y un espacio de debate donde participan tanto académicos como diseñadores de políticas públicas, las investigaciones examinadas sugieren que en el país aún no existe un verdadero debate sobre el concepto de seguridad ciudadana y los temas que el mismo debería abordar de acuerdo a las distintas realidades locales y a la realidad del país en general. En las distintas investigaciones se puede observar que algunas de ellas plantean su propio concepto de lo que se entiende por seguridad ciudadana sin entrar en debate con otras posturas. Además, se observa una gran influencia de los conceptos presentados por personas (en su mayoría extranjeras) que trabajan en organismos como el BID, CEPAL, OPS/OMS, etc. Es decir que hasta cierto punto, como plantea Daniel Pontón (2004) existe un discurso hegemónico o una visión hegemónica de la seguridad ciudadana que deriva del contexto internacional. En los documentos examinados prevalece un enfoque que enfatiza temas como el respeto a los derechos humanos, el ejercicio de la ciudadanía mediante la participación y la equidad, el forta-

6 La expansión de las guardias privadas, la adquisición de armas entre ciudadanos comunes y el bloqueo de espacios públicos por moradores organizados contra el crimen son procesos que también preocupan e incitan a una reexaminación de la manera como la ciudadanía está incorporando el concepto de seguridad ciudadana, que obviamente también tiene relación con el rol alarmista que han jugado los medios de comunicación en la problemática.

lecimiento institucional que incluye procesos como la modernización del sistema judicial y las fuerzas de control (como la policía), la cooperación interinstitucional en distintas escalas (local/nacional/internacional), los costos de la violencia y la inseguridad y su efecto inhibitor en los procesos de desarrollo, etc. Si bien estos medios parecen bastante claros y se relacionan con una discusión más general sobre el desarrollo, el fin último de las políticas de seguridad ciudadana puede ser definido desde distintas posturas, por lo que, es necesario generar un debate sobre su definición, sobre todo en relación a contextos locales específicos. Por el momento, lo que se observa es una adopción de conceptos, que se entiende dado lo nuevo de este proceso, pero que revela una postura poco crítica frente al concepto mismo de seguridad ciudadana. Asimismo, la complejidad que supone el análisis de la violencia exige la adopción de conceptos operativos que pueden privilegiar ciertos enfoques sobre otros; por ejemplo, hay quienes prefieren hablar de violencias interpersonales como lo proponen Buvinic, Morrison y Shifter, otros se refieren a la violencia social, mientras que algunos prefieren hablar de la violencia estructural, como lo hacen Tortosa (2003) y Páez (2004). La violencia de género e intrafamiliar, aunque es integrada por algunos autores al concepto de violencia interpersonal (Buvinic, Morrison y Shifter, 2002), aún permanece en una esfera aparte. Además de esta variedad de definiciones, la preferencia de un concepto sobre otro y su pertinencia en la definición de la seguridad ciudadana sólo se hace explícita en algunas investigaciones.

El texto editado por Carrión (2002) incluye algunos artículos que ofrecen una reflexión teórica sobre el concepto de seguridad ciudadana. Uno de ellos es el de Mayra Buvinic, Andrew Morrison y Michael Shifter titulado “La violencia en América Latina y el Caribe”. Este trabajo, apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ofrece un panorama general de la violencia (entendida no sólo como violencia criminal) en América Latina. Ofrece datos recogidos de otras instituciones como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Banco Mundial, así como un marco teórico para entender ésta como un amplio fenómeno social de alta frecuencia en la región. Este texto también introduce un enfoque más económico al ofrecer herramientas teóricas para la cuantificación de los costos

de la violencia. Alberto Concha Eastman, en su texto “Salud, violencia e inseguridad”, también presenta un trabajo teórico que busca brindar herramientas conceptuales para analizar el tema de la violencia, la inseguridad y la salud en América Latina. Concha-Eastman busca conectar el tema de la violencia con los conceptos de salud pública y bienestar social. Así, el texto reafirma la idea de que la salud y el bienestar van ligados al desarrollo de los pueblos, lo cual ayuda a entender por qué problemas sociales como la violencia y la inseguridad tienen efectos, casi siempre negativos, sobre los procesos de desarrollo. En “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina”, Irma Arriagada también ofrece algunas aclaraciones conceptuales para el tratamiento del tema. Por ejemplo, Arriagada afirma que el concepto de seguridad ciudadana puede ser definido desde posturas muy distintas, que se ubican a lo largo de un *continuum* que va desde visiones que enfatizan la represión de los actos delictivos, hasta aquellas que enfatizan la calidad de vida y la dignidad humana de la ciudadanía. Así, los autores expresan:

Las definiciones de seguridad ciudadana han enfatizado distintas dimensiones y niveles del fenómeno, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ILPES, 1997: 5). Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetar la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (PNUD, 1998: 128). En un nivel más limitado, la seguridad pública ha sido definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra

el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa (González et al., 1994; Arriagada, 2002: 111; Arriagada y Godoy, 1999: 9).

Concha-Eastman habla de la protección de la “integridad física, psicológica y sexual”, acercándose más a una noción de seguridad pública, a pesar que hace una conexión entre seguridad ciudadana, derechos y desarrollo humano. Así el autor plantea que su trabajo:

se desarrolla bajo la concepción de ‘seguridad ciudadana’ referida a la garantía que deben tener todos y todas los habitantes de las ciudades y del campo para que sus vidas y su integridad física, psicológica y sexual sean respetadas y protegidas, para tener el derecho a disfrutar de las buenas cosas públicas, a deambular libremente y sin temores, a que sus objetos y pertenencias no les sean arrebatados, a no ser fraudulentamente despojados de sus valores, a no ser intimidados y a confiar en los demás seres humanos de forma similar a como confían en quienes les son cercanos. Los gobiernos, en primer lugar, son los encargados de garantizar que exista seguridad para la gente [...]. La seguridad rodea el desarrollo humano, pero se reconoce que cubre demasiadas definiciones que suavizan y moderan su significado. No se consideran, en este contexto, otras concepciones de seguridad, como por ejemplo la ‘seguridad del Estado’ (Concha-Eastman, 2002: 503-504).

Podemos ver que estas ideas son retomadas por Palomeque en su texto “Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador” publicado en el mismo tomo en el año 2002, y posteriormente en el libro *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999* (2003), escrito por Carlos Arcos, Fernando Carrión y Edison Palomeque. Por ejemplo, Palomeque plantea que un enfoque de seguridad ciudadana implica:

[P]oner énfasis en la calidad de vida de la población, en los derechos y deberes de las personas (ciudadanía) y en el conjunto de las distintas fases y expresiones de la violencia. La definición de la seguridad ciudadana, como objeto de conocimiento y actuación, implica un avance y un redireccionamiento de la problemática. Primero, porque se refiere a una violencia en

particular (social); y, segundo, porque tiene que ver con la totalidad del proceso de la violencia, pero desde una connotación con carga positiva (seguridad) y no negativa (violencia). El concepto de seguridad ciudadana contiene a la violencia, pero no se agota en ella. Esto plantea diferencias con el concepto de seguridad nacional o pública, que está centrado fundamentalmente en la acción del Estado; mientras que la seguridad ciudadana busca más bien promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la población, dentro del campo público y privado, lo cual conlleva la necesidad de un Estado Social de Derecho que garantice la efectividad plena de la libertad (Palomeque, 2002: 238; estas ideas también se desarrollan en Arcos, Carrión y Palomeque, 2003).

En las definiciones anteriores notamos algunos puntos en común como el énfasis puesto en el respeto a los derechos, el aspecto subjetivo de la inseguridad y un alejamiento del concepto de seguridad nacional, entre otros. Palomeque plantea una definición (y delimitación) de la seguridad ciudadana, pues señala lo que incluye y lo que excluye enfatizando principalmente que el concepto de seguridad ciudadana implica tomar en cuenta a la población como uno de los actores principales (como víctimas y victimarios). En el texto de Arcos, Carrión y Palomeque también se retoman las ideas expuestas por Buvinic, Morrison y Shifter sobre los costos de la violencia. Por su parte, autoras como Carmela Bardález, Catalina Mendoza y Rocío Salgado Carpio, en la sección de “Seguridad ciudadana”, del texto *Una aproximación a la situación de inequidad de género en el Cantón Cuenca* (2002) –documento base para sustentar el “Plan de Igualdad de Oportunidades” (2002)– plantean un marco conceptual más amplio para el análisis de la seguridad ciudadana al proponer que:

Un concepto verdaderamente abarcador de seguridad ciudadana debería incluir no sólo la seguridad de no ser víctimas de delitos en los espacios públicos y privados, sino también la de gozar de la vigencia de un Estado constitucional de derecho y de un estándar mínimo o razonable de bienestar en materias de salud, educación, ingreso, etc. (Bardález, Mendoza y Salgado, 2002: 176).

Aunque estas posturas implican un tratamiento distinto al tema, no se observa realmente que se haya generado un debate o una discusión entre ellas. Por otro lado, sirven de ejemplo para reiterar la influencia de las ideas expuestas en los artículos publicados en *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*

¿Qué violencias?

Ahora bien, a pesar de que la relación entre violencia e inseguridad no es directa, una definición del concepto de seguridad ciudadana también supone una discusión sobre los tipos de violencias que éste incluye y los factores que se consideran como generadores de inseguridad. Esta discusión va a depender también de lo que se considere como el fin último de la seguridad ciudadana.

Por lo general, en la literatura los y las autoras reconocen que el análisis de la violencia en sus distintas expresiones es un ejercicio complejo. Como afirma Concha-Eastman (2002), desde la perspectiva de la seguridad ciudadana se reconoce que la violencia es un fenómeno complejo de carácter multicausal y plural. También se reconoce que existen múltiples violencias (políticas, económicas y sociales) y distintas fases de violencia (percepción, prevención, control), y que ambas son el resultado de relaciones sociales específicas. Los distintos tipos de violencia, a su vez, se expresan de manera diferenciada, según el lugar, el momento, la sociedad y la cultura. El autor también reafirma la idea de que el tratamiento de la violencia también requiere de un enfoque de externalidad, debido a los impactos económicos que ella produce. En vista de esta complejidad es importante poder entender cuál es el concepto de violencia que se está manejando o qué tipos de violencias se están incluyendo en una conceptualización de la seguridad ciudadana.

Por ejemplo, Palomeque enfatiza que el concepto de seguridad ciudadana implica prestar atención al peso de la “violencia social”, aclarando sin embargo que esto no significa que se obvian otros tipos de violencias. En Arcos, Carrión y Palomeque se define a la violencia social o común como:

“aquella que tiene que ver con las relaciones sociales e interpersonales de convivencia y cotidianidad. Se trata de la violencia en la cual la víctima y el victimario no están definidos por una actitud expresa hacia la violencia (motivación, organización)” (Arcos, Carrión, Palomeque, 2003: 15).

Los autores, una vez más basándose en las ideas de Buvinic, Morrison y Shifter, también reconocen que existen dificultades para establecer los diferentes tipos de violencia, puesto que pueden estar categorizadas según distintas variables: los individuos que sufren la violencia, los agentes de la misma, la naturaleza de la agresión, el motivo y la relación entre la persona que sufre y la persona que comete el daño (parientes, amigos, conocidos o desconocidos). Buvinic, Morrison y Shifter (2002) deciden, por razones conceptuales y políticas, utilizar esta última categorización. Así, utilizan el concepto de violencia interpersonal para agrupar en una sola categoría a la violencia doméstica, entendida como la violencia entre personas que tienen una relación consanguínea, de matrimonio formal o de tipo consensual y aquella que ocurre entre individuos que no están relacionados de esta manera, denominada violencia social. Estas aclaraciones son importantes ya que, ciertamente, el énfasis puesto en un tipo de violencia u otro, va a tener implicaciones importantes en el diseño de políticas de seguridad ciudadana y en el diseño de las investigaciones. En Ecuador, los estudios preocupados por la violencia de género se mantienen en una esfera separada de la discusión sobre la seguridad ciudadana, aunque se reconocen algunos esfuerzos por cerrar esta brecha que serán señalados en la sección dedicada a la violencia intrafamiliar y de género.

Como afirman los/as autores/as, estas tipologías son de carácter conceptual, pues las violencias no se manifiestan de forma pura. Más allá de las clasificaciones, también es necesario poder contar con definiciones operativas y claras de lo que se entiende por violencia, estos esfuerzos sólo se encuentran en algunos trabajos. Por ejemplo, Alberto Concha-Eastman expone que se entiende como violencia a “una acción intencional del uso de la fuerza o del poder y por la cual una o más personas producen daño físico, mental (psicológico), sexual, en su libertad de movimiento o la muerte a otra u otras personas, o así mismas, con un fin que puede ser predeterminado o no” (definición adaptada de Rosenberg et al., 1992).

Según esta definición, la violencia tiene tres componentes básicos: a) la intencionalidad en el uso de la fuerza o del poder, b) la generación de un daño, y c) el fin perseguido, en el que subyace de alguna forma el ejercicio del poder, bien sea a nivel del hogar, público o de grupo (citando a Franco, 1999). Para el autor, la violencia es la expresión de una relación en la que el conflicto que la precede no se resolvió y los actores optan por la agresión. También apunta que es necesario conocer, profundizar, sobre las circunstancias y ambientes en que se desarrollan hechos de violencia e inseguridad. Por su parte, Arriagada señala que:

En cuanto a la definición de la violencia, hay cierto consenso en entenderla como el uso o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos (Guerrero, 1997; McAlister, 1998; Tironi y Weinstein, 1990). La violencia tiene relación con la agresividad, pero no equivale sólo a una agresión puesto que debe ser recurrente y ser parte de un proceso, también se debe tener presente la existencia de actos agresivos que no son violentos [...]. En otros términos, la violencia y los aspectos relacionados con ella, como la agresión y la frustración, obedecen a un complejo conjunto de elementos psicológicos, sociales y culturales (2002: 111).

El “fenómeno violento” así definido abarca una serie de actores/as y situaciones, lo cual complica el ejercicio de hacer énfasis sobre un tipo particular de violencia (como la violencia común urbana) sobre otro. Existen autores que llaman la atención sobre los tipos de violencia que están siendo incluidos en la definición teórica y política de la seguridad ciudadana. Por ejemplo, Alexei Páez en su artículo “Hacia una propuesta de política pública de seguridad ciudadana” (2004), llama la atención sobre las dimensiones que se están dejando de lado al hablar de seguridad ciudadana (por ejemplo la discriminación, el racismo, la violencia estructural, etc.), sugiriendo que una investigación que verdaderamente se comprometiera a considerar todos los ámbitos que debería incluir la seguridad ciudadana se convierte en una tarea compleja y de gran envergadura. Páez recupera la noción de violencia estructural apuntando que generalmente observamos las amenazas delin-

cuenciales como causas de inseguridad, y no como efectos de factores de carácter estructural que producen graves desequilibrios sociales. Entre estos factores menciona la miseria, la persistencia de culturas sociales de carácter autoritario y el racismo. Por último, apunta que el futuro anida en el desarrollo de lo local, en el respeto por la interculturalidad, en la generación de diagnósticos, modelos y combinaciones que se ajusten a las demandas de seguridad, las percepciones de inseguridad, las instituciones históricas y las formas de generar una seguridad sustantiva propias del contexto ecuatoriano. En la intervención de Páez también es posible identificar una crítica frente al discurso hegemónico de la seguridad ciudadana.

Siguiendo esta línea, cabe señalar que existen trabajos como el de José María Tortosa, *Violencias ocultas* (2003) que, aunque no interpelan directamente el concepto de seguridad ciudadana, recuperan el concepto de violencia estructural que surge de una explicación marxista de las relaciones sociales. Este libro propone un camino de interpretación de los mecanismos y dimensiones de la violencia, pues el autor habla de la violencia directa, la violencia estructural y la violencia cultural. Tortosa utiliza el concepto de violencia estructural para abordar el tema de las violencias que no se ven, las contradicciones, los conflictos, las situaciones de desigualdad y pobreza, aquellas que están en el fondo y que a menudo son invisibilizadas por quienes resultan beneficiados por dichas relaciones asimétricas. El autor plantea que la violencia ejercida desde el centro hacia la periferia puede explicar, por ejemplo, la falta de luz y vigilancia por parte de los agentes públicos en los barrios con mayor índice de criminalidad. Este trabajo busca demostrar que centrar la atención en las violencias directas no sólo resulta imposible sino peligroso e impide la búsqueda de respuestas que permitan abordar un tema tan enmarañado como el combate a la violencia en todas sus manifestaciones. Como hipótesis se plantea que si se quieren prevenir la violencia directa o física, es necesario abordar otros tipos de violencias: institucionales, estructurales, antes que se conviertan en agresiones y entren en complicadas dinámicas de acción-reacción. También asevera que es necesario demostrar que la violencia no comienza o termina en el ámbito criminal o delincuencial y abrir espacios para el análisis y el debate con respuestas no autoritarias. Por lo tanto, es necesario abrir

el diálogo entre estas formas distintas de entender y estudiar la violencia ya, que el enfoque escogido guiará también las soluciones que se plantean en torno al tema.

Por otro lado, es importante reconocer que existe una preocupación por ampliar los temas que se incluyen en las discusiones sobre seguridad ciudadana e identificar la variedad de actores involucrados en la problemática (esto si se quiere hace que la información sea más manejable y adaptable al campo de la política pública). Por ejemplo, en *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* se incluyen dos investigaciones que dan cuenta de este proceso. Ellas son “Ser mujer un factor de riesgo” de Miriam Ernst y el texto “Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras” de Mauro Cerbino.

Más que referirse de manera general al tema de la seguridad ciudadana, estos trabajos abordan temáticas específicas. En el trabajo de Miriam Ernst encontramos una incorporación del enfoque de género a la problemática de la seguridad ciudadana. La autora se apoya en un estudio realizado por CEPAM y USAID en 1999 y el estudio de FLACSO-BID (mencionado anteriormente)⁷, las cifras en ambos casos están basados en las denuncias presentadas ante las Comisarías de la Mujer y la Familia. La autora propone que la violencia contra las mujeres es producto de relaciones de poder desiguales en las que existen factores que la inhiben o que la facilitan. A nivel macro, el desempleo, la violencia social, el alcoholismo, la drogadicción son factores impulsores. A nivel micro, el aislamiento, es decir, el no tener apoyo familiar o de amigas/os o vecinas/os, el no contar con ingresos propios que pueda manejar autónomamente, etc. Por medio de este estudio, la autora identifica ciertas dinámicas que caracterizan la violencia contra las mujeres en el país y las tendencias que se observan en la denuncia de la misma ante los mecanismos existentes.

Como conclusión final, Ernst afirma que “los datos demuestran una alta prevalencia en la agresión hacia las mujeres. En nuestra sociedad, el factor de riesgo, en la violencia intrafamiliar es ser mujer” (2002: 447).

7 El artículo está basado en gran parte en los datos presentados en el capítulo VI de “Violencia intrafamiliar” del *Informe: Ecuador, seguridad ciudadana y violencia* realizado por FLACSO Ecuador, publicado en el año 2003.

El artículo de Mauro Cerbino se refiere específicamente a la asociación jóvenes-violencia (que muchas veces se hace de manera automática). Este artículo constituye una versión resumida del trabajo *Pandillas juveniles: cultura y conflicto de la calle* (2004), en el cual Cerbino se propone poner en el centro de atención la necesidad de reflexionar en los sentidos que tiene la pandilla para los jóvenes pandilleros: formas de reconocimiento, de visibilidad, de autoridad, de protección, estudiados desde los mismos testimonios y prácticas pandilleras en relación con sus interacciones sociales, ya que para el análisis se han dejado completamente de lado los datos estadísticos que corroboran el estereotipo de la pandilla. El autor enmarca la investigación en un contexto de alarmismo mediático sobre violencia y seguridad ciudadana. Los resultados de este estudio también forman parte de un diagnóstico sobre niños y jóvenes de 6 a 18 años en situaciones de riesgo, realizado por FLACSO para el Programa Nuestros Niños del Ministerio de Bienestar Social del Ecuador.

Como afirma el autor, la reflexión apunta a desvincular la acción violenta de algunos grupos juveniles (pandillas o naciones) de supuestas causas intrínsecas a su condición juvenil (o simplemente imputadas a fallas familiares) y a reconducirla a la relación con condiciones problemáticas generales de la cultura actual. Se propone también analizar los distintos ámbitos de lo simbólico (los medios de comunicación, las interacciones sociales, los consumos culturales) que dan forma al fenómeno de la violencia juvenil. En general, este trabajo presenta un enfoque antropológico basado en el estudio de los imaginarios y representaciones que se generan alrededor de y a la vez caracterizan el fenómeno de las pandillas y la violencia juvenil. Esto permite entender la violencia como una construcción social tejida alrededor de las interacciones entre sujetos y escenarios conflictivos.

Lo local versus lo nacional

Otro debate importante que es levemente sugerido en los trabajos se concentra en la distinción entre lo local y lo nacional. Este es un nudo crítico que se empieza a reconocer en la implementación de las políticas de segu-

ridad ciudadana y que tal vez podría ser discutido más a fondo mediante la reflexión académica con los ánimos de tender puentes entre los distintos niveles de la acción institucional. En este sentido, Freddy Rivera, en su artículo “Estrategia nacional de seguridad ciudadana; lo local y lo nacional” (2004) ofrece algunas pautas para abordar el problema, haciendo una crítica al nivel de saturación al que ha llegado el ámbito político debido a la proliferación de acciones dispersas y heterogéneas.

Rivera plantea que el diseño de una estrategia nacional que vincule lo macro con lo micro, lo local con lo nacional, es una tarea prioritaria en este momento y que a nivel institucional el Ministerio de Gobierno debe tomar medidas claras para que no se traslade la responsabilidad de la policía a los municipios como eje central de una política que debe ser nacional e integradora.

Es importante señalar esto porque muchos de los trabajos analizados afirman la importancia de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana. Esto ha generado una suerte de consenso que se demuestra en el papel protagónico que juegan los municipios de las tres ciudades estudiadas en el tema de seguridad ciudadana, aunque con enfoques distintos. Por medio del trabajo de campo fue posible constatar la tensión existente entre las instituciones del Gobierno nacional y los gobiernos seccionales en torno al tema, lo cual no se refleja en los debates que se están dando a nivel académico (un primer acercamiento a esta problemática se observa en el trabajo de Jenny Pontón del año 2004).

Esto nos devuelve a la necesidad de reflexionar sobre la seguridad ciudadana, en general, y las funciones de los actores involucrados, en particular. Adrián Bonilla, en “Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina” (2004), por ejemplo, apunta a una problemática que está en el fondo de lo señalado anteriormente y es la necesidad de articular los problemas tradicionalmente entendidos como de *seguridad nacional* y aquellos que se ubican en el campo de la *seguridad interna*. Bonilla ofrece como solución el concepto de *seguridad democrática* que, como propone el autor, supone que las instituciones atienden a la seguridad en la medida en que están al servicio de personas: “la existencia misma del Estado no es una finalidad, lo son las personas” (Bonilla, 2004: 91). Este es un tema

pendiente en la agenda de investigación que permitiría crear conexiones entre el ámbito de lo local y lo nacional, ya que los dos campos se mantienen todavía muy separados. Esto se debe también a procesos históricos y tradiciones institucionales que han definido los aparatos y las concepciones de seguridad vigentes, estos procesos deben ser evaluados.

Tendencias en las investigaciones: reflexión versus investigación

En cuanto a la naturaleza de las investigaciones, se observaron dos tendencias extremas. Por un lado, parte del material publicado lo conforman trabajos teóricos o ensayísticos que no están necesariamente afianzados en datos empíricos (sobre la realidad local), pero que sin embargo ofrecen valiosas reflexiones por parte de personas que han estado inmersas en el tema tanto desde la política pública como desde espacios académicos. Algunos de estos trabajos también ofrecen guías claras para el diseño de políticas públicas. Por otro lado, existen trabajos que se limitan a presentar los datos con un énfasis en el análisis cuantitativo (entendiendo que las investigaciones son diseñadas con ese propósito). Así mismo, también es frecuente que las investigaciones se planteen adoptando un concepto amplio de la seguridad ciudadana, pero que finalmente reduzcan sus reflexiones a la exposición de los datos existentes, generalmente obtenidos de la Policía Nacional. En este sentido, Páez (2002) señala que el concepto de seguridad que guía estas investigaciones se compromete a “demostrar” que existen altos niveles de inseguridad más no a “analizar” las causas de la violencia urbana en todas sus expresiones. Tanto en *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* como en *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase*, al ser compilaciones que incluyen una variedad de artículos vemos una división entre los trabajos empíricos, más propiamente investigativos, y aquellas intervenciones que son más bien reflexiones sobre el tema de seguridad ciudadana. Existe, por tanto, la necesidad de tender puentes entre estas dos líneas, entendiendo que cada una tiene su valor, pero comprendiendo también que si no se avanza en explicaciones de los fenómenos que son corroborados por los datos y en el estudio de

las dinámicas culturales de la violencia, no se podrá realmente abordar el problema.

Reflexiones teóricas y ensayos

En *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* como ya se señaló, hay una serie de artículos que se concentran en los aspectos teóricos del enfoque de seguridad ciudadana, entre ellos encontramos los trabajos de Buvinic, Morrison y Shifter, Concha-Eastman y Arriagada.

En el texto editado por Oswaldo Jarrín se observa una mezcla heterogénea de personas que escriben desde posiciones académicas y otras que hablan desde una experiencia de diseño e implementación de política pública. Entre las reflexiones que se orientan más al campo de la “acción” está, por ejemplo, el artículo “La seguridad ciudadana a partir de la justicia” de Cornelio Marchán. En este texto, el autor expone dos ideas importantes: por un lado, afirma que el reto está en entender que el problema de la violencia y la inseguridad no se reduce sólo al aspecto delincuencia y, por otro lado, plantea que uno de los grandes objetivos de discusión sobre seguridad ciudadana es identificar formas de recuperación del espacio; imaginar formas de intervención social que privilegien la paz en lugar de la guerra, la ocupación de los espacios públicos en lugar del encierro forzado y la inclusión social de las personas en lugar de su exclusión y marginación. José Castro en “Responsabilidad social en la seguridad ciudadana” sugiere que la participación ciudadana busca que el temor fundado que tiene la ciudadanía sea desterrado de los espacios cotidianos. También expresa que la presión social debe estar encaminada a exigir que el Estado aclare cuáles son las funciones específicas de cada institución, determinando los espacios sobre los cuales actuará cada una de ellas y los mecanismos de los cuales dispondrán para hacerlo (diferenciar, por ejemplo, lo policial de lo militar); lograr mayor transparencia institucional; y buscar la transformación estructural en la organización del Estado, que lleve a los miembros de estas instituciones a cumplir con su misión. Por su parte, Lorena Vinuesa escribe “El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana”, texto

en el que ofrece una síntesis de las funciones de esta instancia creada en el 2002 para recopilar, analizar, intercambiar y difundir información sistemática y actualizada sobre las diferentes formas de muerte violenta, la incidencia de los delitos contra las personas y los domicilios, la violencia intrafamiliar y de género, considerados como los principales problemas que afectan la seguridad y los derechos de la ciudadanía en el Distrito Metropolitano de Quito. Entre las reflexiones académicas, incluidas en este libro, se encuentran los artículos de Adrián Bonilla, Xavier Andrade, Freddy Rivera y Alexei Pérez. Estos autores ponen de relieve algunos temas.

Diagnósticos de seguridad ciudadana: datos empíricos

La necesidad de contar con información precisa y confiable sobre la situación de inseguridad y violencia que vive el país es una preocupación que atraviesa la literatura. A ella le acompaña el problema de las fuentes y el tipo de información que se puede obtener de las mismas. Por ejemplo, muchos de los datos por medio de los cuales se estudia la problemática provienen de las denuncias que se presentan ante la policía, o por ejemplo, en el caso de la violencia de género, ante las Comisarías de la Mujer y la Familia. Sin embargo, una variedad de autores/as habla de las limitaciones de estas fuentes para el análisis de la problemática de inseguridad y violencia (Dammert, 2005). Aunque por otra parte se reconoce que hasta el momento estas fuentes ofrecen los únicos datos que pueden servir de indicadores para medir el desempeño institucional y los avances en materia de seguridad ciudadana.

En el país se ha desarrollado una serie de diagnósticos de seguridad ciudadana que tratan de dar cuenta de la magnitud del problema de la violencia en el país y de las diferencias geográficas del fenómeno. Estos trabajos tienden a privilegiar el uso de un enfoque epidemiológico, que más que concentrarse en las –causas– de la violencia, enfatiza los factores asociados a ella. Con respecto al enfoque epidemiológico, Arriagada y Godoy plantean que:

En vista de la naturaleza del fenómeno de la violencia, es pertinente adoptar un enfoque multicausal propio de la salud pública (enfoque epidemiológico), el cual no busca establecer ‘la causa’ de la violencia, sino identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia (Guerrero, 1998) y que habitualmente actúan de manera simultánea. En este enfoque la causalidad siempre se interpreta como probabilidad, de allí que mientras más factores se presenten simultáneamente, mayor es la probabilidad que el fenómeno se produzca (Fedesarrollo, 1996). Los factores de riesgo se pueden clasificar en tres grandes conjuntos: a) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización, consumo de alcohol y drogas; b) factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia; y c) factores contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades, entre otros (1999: 10).

En el texto editado por Carrión (2002), se presenta uno de los primeros trabajos de este tipo y también el más completo, ya que es un estudio nacional que produce datos comparables entre las distintas ciudades del país. El artículo “Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador” de Edison Palomeque Vallejo⁸ constituye una versión resumida del análisis de defunciones por homicidio, suicidio y accidentes de transporte, desarrollado en el marco del proyecto llamado *Diagnóstico Nacional sobre Seguridad Ciudadana en el Ecuador*, llevado a cabo por un equipo técnico de FLACSO. Este equipo estuvo conformado por Fernando Carrión, Carlos Arcos, Edison Palomeque y Alexander Terán, y contó con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los resultados finales de este estudio se publicaron posteriormente en el texto titulado: *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999* (2003). El estudio se apoyó principalmente en estadísticas proporcionadas por el INEC, la Policía Judicial, la Dirección Nacional de Antinarcóticos, Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia, SIISE y el Instituto de Investigaciones

8 Hay otra versión de este mismo artículo en: Equipo Políticas Públicas, FLACSO (2001).

Económicas de la Pontificia Universidad Católica. Los datos presentados son del período 1990-1999. El informe incluye otras temáticas, además del análisis de defunciones, como tráfico, tenencia y consumo de drogas en la década de los años noventa, violencia intrafamiliar, y las defunciones por accidentes de transporte, suicidio y homicidio en las áreas urbanas de los cantones Cuenca, Machala, Guayaquil y Quito. Además, incluye un marco conceptual extenso y presenta algunas iniciativas institucionales.

Como se señaló anteriormente, este estudio parte de una comprensión de la violencia que va más allá del análisis patológico de las conductas individuales y la concibe como un tipo particular de relación social. A pesar de plantearse este marco conceptual, los datos sólo permiten hablar sobre ciertos fenómenos, principalmente aquellos asociados a las tendencias delictivas. Es así que en las conclusiones del estudio se reconocen ciertos rasgos del panorama de violencia e inseguridad en Ecuador que deberían ser tomados como pautas para futuros trabajos de investigación. Se destaca, por ejemplo, que: las defunciones por homicidio se han convertido en la principal causa externa de muerte en Ecuador, superando ligeramente a los accidentes de transporte; a pesar de la reducción de sus tasas, los fallecimientos por accidentes de transporte son la segunda causa externa de muerte en el país; las muertes por suicidio han pasado de ser principalmente rurales a urbanas; también se identifican algunas diferencias entre las tres ciudades principales del país: Quito presenta tasas que inclusive son superiores a las que se observa en Guayaquil, a excepción de los homicidios con armas de fuego, que, en cambio, constituyen el principal problema de esta ciudad. En Cuenca se observa un predominio de las defunciones masculinas por homicidio, que supera por casi tres veces el valor nacional.

El autor reconoce que el estudio, al estar basado principalmente en fuentes estadísticas, no permite identificar las causas de las violencias sociales en Ecuador. Sin embargo, éste se presenta como una “línea base” para futuros trabajos de investigación. Además, los autores exponen algunas recomendaciones para el diseño de políticas de seguridad ciudadana en el país. Estas recomendaciones enfatizan la necesidad de adecuar las estructuras institucionales a una perspectiva de seguridad ciudadana; tomar en cuenta las diferencias geográficas y contextuales de los fenómenos violentos; generar sis-

temas de información e investigación confiables (se propone la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana); reformar los fundamentos legales e institucionales del sistema de justicia; reformar la Policía Nacional; apoyar investigaciones sistemáticas sobre la violencia en Ecuador especialmente en: a) frontera norte; b) zonas con alto porcentaje de poblaciones indígenas y afroecuatoriana; c) en las dos ciudades principales; d) medios de comunicación y violencia, y; e) la etiología de la violencia intrafamiliar, al parecer ligada al homicidio de mujeres. Por último, afirman que se precisa identificar mecanismos de participación de los medios de comunicación y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de prevención y control de la violencia (Arcos, Carrión y Palomeque, 2003: 173).

Otro trabajo que sigue la línea de diagnóstico es el documento “Accidentes y violencia en el Ecuador del siglo XX” (Carrión et al., 2002) publicado en una investigación sobre salud pública en Ecuador, auspiciada por la OPS. En este artículo los/as autores/as presentan un balance general de la situación de inseguridad que vive Ecuador, tomando datos desde el año 1995. Se afirma que a pesar de la preocupación creciente por la violencia en el país, aún no se le ha dado la importancia necesaria a este problema, ni se ha incorporado en la discusión de problemas del desarrollo con la urgencia y la prioridad que se merece. Tampoco existe un real conocimiento de su situación. Por ello también las políticas de prevención y de control se mantienen en los cánones tradicionales de la seguridad pública. En el texto se presentan datos de defunciones por homicidio, suicidio, accidentes de tránsito y violencia intrafamiliar (que se presenta también en otros textos reseñados anteriormente). Concluyen diciendo que en Ecuador la violencia social es un fenómeno fundamentalmente urbano que promueve un nuevo tipo de relación de la población basada en la inseguridad, desamparo, agresividad, autodefensa, etc. Por esta razón, la violencia empieza a ser reconocida como uno de los problemas prioritarios, en el ámbito local, junto con el desempleo. Para los/as autores/as la violencia social reduce los espacios y los tiempos de convivencia social, afectando de manera directa el sentido de ciudadanía.

En *Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana. Primera fase* (2004), el trabajo de Nilhda Villacrés constituye la única investigación incluida en el volumen que se refiere al contexto específico de

Ecuador⁹. En su artículo “Encuesta de victimización de Quito, Guayaquil y Cuenca”, la autora presenta un resumen de los datos obtenidos en la encuesta de victimización aplicada por FLACSO durante el año 2003 en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Esta investigación es importante por cuanto ofrece una alternativa a las fuentes estadísticas que generalmente se utilizan para diagnosticar el estado de la seguridad ciudadana. Como afirma Villacrés, “una encuesta de victimización permite conocer con mayor exactitud lo que está sucediendo en una localidad con relación a delitos contra las personas y los hogares puesto que no todos se denuncian y por lo tanto, nunca serán parte de los sistemas de información establecidos” (2004: 59). La autora explica que el índice de victimización expresa el porcentaje de personas (mayores de 15 años) que fueron víctimas de por lo menos algunos de los siguientes delitos durante los últimos tres años: delitos a las personas (robo con o sin fuerza, ofensas sexuales, ataque/amenaza, daño psicológico) y delitos a los hogares (robo vivienda, robo vehículo, fraude al consumidor, corrupción/soborno). La encuesta de victimización, entonces, permite generar datos cuantitativos sobre la situación real de inseguridad. Por ejemplo, en este caso se llegaron a las siguientes conclusiones: a) el índice de victimización en el área urbana de Quito, Guayaquil y Cuenca es de 22%; b) con relación a los delitos contra los hogares, se identifica que entre ciudades existen diferencias importantes. En Quito el problema del fraude al consumidor es elevado con el 44%; c) el robo o intento de robo es alarmante con el 18,3% en Quito, 13,5% en Cuenca y 12,1% en Guayaquil; d) el robo de vehículos es más importante en Guayaquil con el 14,9%, en Cuenca con el 13,5%; en Quito es el 11%.

También se plantearon algunas preguntas sobre las percepciones de inseguridad y los mecanismos existentes para enfrentarla. Este tipo de información es importante en la medida que da cuenta del aspecto subjetivo de la inseguridad, señalado por los/as autores/as. Los resultados de la encuesta arrojaron datos como los siguientes: a) cuando ocurre un delito, ocho de cada 10 afirman que la actuación de la policía es regular o mala, y sólo 3 de cada 100 afirman que es muy buena. En Quito 90% de los/as denuncian-

9 En esta sección, no se toma en cuenta el artículo “La Junta de seguridad ciudadana: el caso de Sucumbíos” de Oswaldo Jarrín porque no se refiere a las ciudades estudiadas.

tes cree que es inútil hacerlo, en Guayaquil el 73% y en Cuenca el 68%; cuando se aborda la prevención de delito en los jóvenes, la mayoría asevera que es indispensable mayor disciplina por parte de los padres; y, c) la sensación de inseguridad es tres veces superior a la victimización real acaecida.

Estas encuestas ofrecen información valiosa, sin embargo presentan algunas limitaciones. Por ejemplo, vemos que el énfasis sigue recayendo en los actos delictivos. Por otro lado, también se ha criticado que la encuesta no pueda generar datos confiables en relación a la violencia de género.

Por su parte, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana también se ha constituido en una fuente importante de información para el estudio de la violencia e inseguridad, particularmente para el análisis de la situación en la ciudad de Quito. Esta información circula principalmente por medio de la publicación de boletines periódicos que tienen como objetivo principal dar a conocer los resultados del proceso de investigación interinstitucional que lleva a cabo el Observatorio. Hasta el momento se han publicado tres boletines¹⁰ que contienen información sobre el proceso institucional que se ha venido desarrollando en aras de la seguridad ciudadana en la ciudad y también información estadística que destaca un enfoque epidemiológico y de “factores de riesgo”. Asimismo, se puede observar que estos boletines con el tiempo han ido incluyendo más información y aumentado los indicadores y los temas que se incluyen.

Por ejemplo, en el *Informe No. 1, Enero-Noviembre* (2003) se habla de algunos procesos institucionales como la creación del Observatorio y se muestra los resultados de la encuesta de victimización realizada en septiembre de 2003, en el marco del convenio FLACSO y Municipio de Quito, reseñada anteriormente¹¹. En el *Informe No. 2* (2003), se aborda una serie de temas como: muertes por causas externas en el DMQ, inseguridad ciudadana por causa de delitos, violencia intrafamiliar y de género, y un *Informe de victimización de Quito, diciembre 2003-enero 2004* realizado por FLACSO. En

10 También se pueden ver los contenidos de los boletines publicados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana en la página Web: http://omsc.quito.gob.ec/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=19&Itemid=34

11 Esta es la misma encuesta que se analiza en: Villacrés (2004). La diferencia está en que los boletines del Observatorio se concentran sólo en la ciudad de Quito.

relación a cada tema se presenta una serie de datos y recomendaciones. Los datos provienen en su mayoría de las denuncias, encuestas de victimización y es presentada con un enfoque de factores de riesgo. Por ejemplo, en relación a las muertes por causas externas se afirma que la mayor probabilidad de muerte por causas externas se produce en las personas adolescentes y menores de cuarenta años pertenecientes al sexo masculino y que los días y hora de mayor ocurrencia de los accidentes de tránsito que producen fallecimientos por esta causa se concentran en días de fin de semana, coincidiendo con las horas de mayor presencia de personas en actividades festivas en el fin de semana. En las recomendaciones se afirma que se debe hacer una adecuada identificación de la relación entre muerte, actividad laboral, sexo y edad, entre horas, lugar y días, para diseñar políticas. En el *3er Informe, Enero-Mayo* (2004), se evalúa los avances con respecto al año anterior, encontrando que las tendencias observadas en el año 2003 (según el informe anterior) se mantuvieron durante los primeros cinco meses del año 2004. Este informe cumple con las recomendaciones realizadas en el boletín anterior y contiene información sobre los cinco primeros meses del año 2004 con la interpretación de los principales factores que representan un riesgo para los diferentes problemas de inseguridad ciudadana. Se incorpora un nuevo capítulo que versa sobre el maltrato infantil, tomando como base de análisis los datos aportados por la DINAPEN. Este boletín es mucho más completo y demuestra mejoras en la presentación de la información; una modalidad que vale destacar es la presentación de mapas que muestran los lugares donde hay mayor concentración de denuncias con relación a los distintos temas tratados. La presentación y uso de estos datos es bastante específica, pues está dirigida a facilitar la acción institucional y aumentar la conciencia ciudadana frente a estos fenómenos de inseguridad, con un énfasis especial en la prevención.

A nivel de organizaciones de la sociedad civil también se están produciendo algunos diagnósticos de la situación de inseguridad a nivel local en algunas ciudades. No obstante, estos diagnósticos se caracterizan por presentar datos poco confiables que crean un efecto alarmista frente al tema de la violencia y la inseguridad. Así mismo, se observa que se repiten, de manera poco crítica, las ideas presentadas en otras publicaciones y que por lo general se limitan a constatar el “aumento” de la violencia, enfatizando los

fenómenos delictivos y a plantear algunas recomendaciones institucionales que por su naturaleza repetitiva parecen parte de una retórica preestablecida. Por otro lado, estos estudios, a pesar de provenir de actores localizados, suelen decir poco de las dinámicas locales en cada ciudad. No obstante, se debe rescatar el esfuerzo que demuestran estas investigaciones por crear un vínculo más directo entre la investigación y la acción, y por constituir un medio para exponer las demandas y los puntos de vista de la sociedad civil.

Uno de estos estudios es el “Diagnóstico situacional de la seguridad ciudadana en la ciudad de Quito” (2003), un documento no publicado que se realizó con el auspicio de la organización Marcha Blanca. El objetivo de este estudio es recuperar y sistematizar la información sobre seguridad ciudadana, reconociendo los grupos que trabajan el tema y las actividades que realiza cada grupo, con el fin de obtener un diagnóstico claro sobre la seguridad ciudadana en Quito. También busca identificar las acciones que deben ser priorizadas en base a la información obtenida, así como identificar aquellas acciones que se estén realizando y que es necesario apoyar. En base al mismo, se formuló el Plan de acción de Marcha Blanca, en el cual se definen sus objetivos, lineamientos, metas y resultados. En el documento se constata el aumento de la violencia, siendo las provincias fronterizas del norte las más afectadas (Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos). También se identifican algunas causas de este aumento: la falta de políticas gubernamentales que impulsen el desarrollo y la reducción de la pobreza; los fuertes impactos derivados del Plan Colombia; la presencia cada vez más alta de grupos de desplazados y refugiados, quienes por su condición social, son calificados como población en riesgo; y el incremento de plantaciones, tráfico y decomiso de drogas.

El diagnóstico también señala que existe un incremento en la percepción ciudadana sobre la inseguridad de la ciudad, pues “aproximadamente el 50% de la población se siente insegura en su propias casas y barrios y más del 50% de la población ha sufrido algún tipo de agresión”¹², entre los indicadores más representativos de tipos de violencia se identificaron al asalto y robo a personas, seguido de asalto y robo a domicilio y homicidios.

12 Esta información difiere de la presentada en las encuestas de victimización.

Por último, se afirma que la violencia generó en la sociedad una reducción de la ciudadanía y la pérdida de la calidad de vida de la población. En relación al ámbito institucional se señala que no existen políticas públicas nacionales que posibiliten la participación e inclusión de otros actores de la sociedad civil, que permitan dar énfasis en la prevención de la violencia, construir ciudadanía y procesar democráticamente los conflictos. El diagnóstico también señala que el país carece de una estrategia integral de seguridad ciudadana, no se cuenta con un plan nacional de prevención, existen múltiples instituciones que tratan el tema de la violencia, sin embargo son acciones aisladas y descoordinadas, que no responden a una planificación integral y por lo tanto sus impactos son mínimos y no ayudan a superar el problema, más bien ahondan los problemas existentes como la falta de coordinación interinstitucional, lo que no permite contar con la información actualizada, validada y oportuna, tanto en estadísticas del delito cuanto en programas y proyectos en ejecución, un manejo indiscriminado de datos que no coinciden entre sí, incompletos, desactualizados y que son entregados inoportunamente y a conveniencia de cada institución. Como recomendaciones para el diseño de políticas se reitera algunos aspectos que ya han sido señalados como: la necesidad de crear mecanismos de participación ciudadana (mediante la Ley sobre Seguridad y Convivencia Ciudadana) y fomentar el intercambio de experiencias entre países que han logrado desarrollar experiencias positivas; exigir la transparencia institucional por medio de veedurías ciudadanas que permitan reducir la impunidad y terminar con la corrupción; y la necesidad de impulsar una reforma institucional en la Policía Nacional.

En Guayaquil, Gaitán Villavicencio del Centro de Estudios Regionales-Guayaquil (CERG) ha trabajado en un sondeo de la situación de inseguridad que se vive en esta ciudad en particular. En una ponencia no publicada, titulada “Violencia social e inseguridad comprobada en Guayaquil: diagnóstico de situación”¹³ (2003), el autor identifica los distintos tipos de violencia, de organizaciones delictivas y las principales manifestaciones del delito en la ciudad. Se basa mayoritariamente en datos de la Policía

13 Los resultados de este trabajo también son presentados en: Villavicencio (2004).

Nacional, argumentando que estadísticamente hay un aumento relativo de varios tipos de hechos criminales y delictuales que inciden sobre el desenvolvimiento de las actividades urbanas y la calidad de vida de la población en general. También se argumenta que conforme crece la inseguridad aumenta la distancia entre la eficiencia y eficacia de la policía y el aparato judicial y la criminalidad organizada. El estudio se realiza tomando en cuenta que la violencia social en general, y la criminalidad organizada y delincuencia callejera en particular, que se generan en una sociedad concreta tienen actores definidos, formas de operación específicas que son móviles, variadas y multicausales. El autor retoma algunas ideas planteadas en Carrión (2002), como por ejemplo, que la violencia social es una relación social que debe ser entendida en su integralidad y como un proceso propio y que este enfoque permite diseñar políticas preventivas que vayan más allá de lo punitivo, la represión y el control. Para el caso concreto de Guayaquil, el autor afirma que las violencias en general, no sólo se han transformado y diversificado, sino también se han incrementado de manera sostenida. Asimismo, asevera que la percepción de inseguridad de la ciudadanía es mayor que la inseguridad real, debido a la distorsión del imaginario social como consecuencia del amarillismo de algunos medios de comunicación, la debilidad del capital social y del etiquetaje étnico y social existente. Como principales conclusiones y recomendaciones, el autor señala algunas ideas presentadas en estudios anteriores. Por ejemplo, que en Guayaquil las violencias sociales restringen la *ciudadanía* de sus pobladores y disminuyen la calidad de la ciudad como espacio público por excelencia. Propone, entonces, la creación de un Observatorio Ciudadano Humano para socializar y homogenizar información, impulsar nuevos conceptos y metodología para entender las violencias y novedosas concepciones para enfrentarla; la creación de una policía comunitaria que logre promover formas alternativas de vinculación entre las comunidades y la policía de Más Seguridad-PAI; impulsar otros sistemas de administración de justicia que podrían procesar en forma pacífica y expedita los conflictos; y fomentar la pedagogía de la convivencia y el desarrollo ciudadano¹⁴.

14 En Guayaquil, otro centro importante en la producción de información, no directamente sobre el tema de seguridad ciudadana sino de temas afines, es el Instituto Superior de Criminología

En Cuenca, el único documento encontrado que hace referencia al tema y que ofrece una suerte de diagnóstico sobre el panorama de inseguridad que se vive en la ciudad es una tesis realizada por una estudiante de la Escuela de Derecho de la Universidad del Azuay.

Dayana Páez Iturralde en su trabajo *Globalización, pobreza y determinantes sociales de la seguridad ciudadana en Cuenca* (2002-2003) ubica el tema de la seguridad ciudadana en un contexto en el que los paradigmas de la seguridad nacional están siendo desplazados por una concepción civil de la aplicación de la ley basada en la defensa de los derechos humanos. El estudio considera que este proyecto social debe tomar en cuenta las características de la modernidad, la globalización y sus impactos en la pobreza como explicación de manifestaciones violentas o agresivas. Uno de los objetivos del estudio es describir la realidad de la seguridad ciudadana en Cuenca sobre la base de datos estadísticos y bibliográficos. Los datos estadísticos fueron obtenidos de la Policía Judicial y la Comisaría de la Mujer y la Familia, además se aplicó una encuesta. Como resultado de la investigación se logró detectar zonas de peligrosidad en Cuenca y como resultado se hizo un mapa que indica desde zonas de alta peligrosidad hasta zonas seguras. También se hace una reflexión acerca de los fundamentos legales de la seguridad ciudadana revisando la Constitución Política y el Código Penal Ecuatoriano. No obstante, las soluciones planteadas revelan una preferencia por los métodos de control y represión, pues se recomienda que instituciones como el Municipio y el Consejo Provincial proporcionen a

y Ciencias Penales “Dr. Jorge Zavala Baquerizo” de la Universidad de Guayaquil. Esta es una institución académica cuyo objetivo fundamental es crear opinión pública sobre ciencias penales y criminología para ilustrar y mejorar la cultura jurídico penal en el Ecuador. Durante el período 2001-2004 el instituto ha venido publicando la *Revista del Instituto Superior de Criminología y Ciencias Penales de la Universidad de Guayaquil*, la cual constituye un esfuerzo por divulgar temas de interés general y publicar los mejores trabajos de sus alumnos. A continuación se mencionarán algunos de los artículos publicados en las diferentes ediciones de la revista a partir del año 2001 que abordan principalmente temas relacionados al delito y el crimen: “La delincuencia causas y efectos” (López, 2001: 5); “La delincuencia como fenómeno sociológico en Guayaquil los últimos cuatro años” (Boloña et al, 2001: 122); “El suicidio” (López, 2003: 14); “Aspectos criminológicos de la delincuencia infantojuvenil” (Viñas, 2003: 28); “El terrorismo” (López, 2002: 23); “La desaparición forzada. Delito del Estado victimizador” (Heredia, 2002: 74); “Causas de victimización como efecto de medidas cautelares de carácter personal” (Vásconez, 2002: 114); “Criminalidad de cuello blanco” (Gómez Mera, 2004: 1); y “Víctimas de abuso de poder policiaco” (Iza, 2004: 57), entre otros.

la ciudadanía las condiciones básicas de protección con guardias, policías, redadas, etc.

Una vez más estas investigaciones dan cuenta de una primera “etapa de diagnóstico” que se ha desarrollado para establecer énfasis, nudos críticos y futuras líneas de investigación. En estos momentos se están comenzando a desarrollar trabajos que examinan las políticas públicas de seguridad ciudadana que se han desarrollado en el país y algunos efectos perversos asociados a ellas. Se podría decir, entonces, que se ha iniciado una “etapa de evaluación” de estas políticas.

Posiciones críticas y análisis de las políticas: “etapa de evaluación”

En este sentido, es necesario rescatar el valor de la producción de trabajos críticos frente a los distintos procesos que se están viviendo bajo la consigna de la seguridad ciudadana y uno de sus corolarios: la regeneración urbana. Tal vez la ciudad de Guayaquil es el lugar donde los aspectos perversos de las políticas de regeneración urbana y su vinculación con la seguridad ciudadana son más obvios (lo cual se debe también a un modelo particular de gestión de la seguridad ciudadana que es criticado por enfatizar las acciones de control y represión). Los trabajos de Garcés y los testimonios recogidos por la Comisión Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos en Guayaquil demuestran, desde enfoques muy distintos, cómo los procesos que está viviendo la ciudad pueden traducirse en prácticas altamente excluyentes y violentas. En “Seguridad Ciudadana la falsa neutralidad del concepto” (2004), Xavier Andrade hace una aproximación crítica al concepto de la seguridad ciudadana y su relación con los procesos de regeneración urbana que se están viviendo en algunas ciudades del país, en particular en Guayaquil. Así, el autor discute tres ideas: a) El concepto de seguridad es aparentemente neutral y concita consensos entre todos, porque todos queremos vivir una vida segura en la ciudad, pero no es políticamente neutral, pues es manipulado por las autoridades y por otros actores sociales; b) El concepto de seguridad forma parte de un conglomerado de significados asociados a la así llamada “regeneración urbana”; c) Dado

que la regeneración urbana tiene consecuencias evidentes, tales como la creciente homogenización y privatización del espacio público y la creciente exclusión de sectores poblacionales de estratos populares, el tema de la seguridad llama inmediatamente la atención sobre los potenciales efectos perversos que va a tener en las nociones de ciudadanía (Andrade, 2004).

Siguiendo esta línea crítica, el artículo de Garcés titulado “Exclusión constitutiva: las organizaciones pantalla y lo antisocial en la renovación urbana de Guayaquil” (2004) ofrece una visión crítica del proceso de regeneración urbana que se ha venido gestando en Guayaquil aproximadamente desde el año 2000. El texto constituye “una etnografía política que disecciona la retórica y práctica de la renovación en Guayaquil, con el fin de poner bajo análisis las formas de legitimar una serie de perversos efectos secundarios” (Garcés, 2004: 53). Entre los objetivos de este estudio el autor destaca: “describir qué concepción de seguridad y belleza se encuentra tras los esfuerzos invertidos en la regeneración urbana” y “discutir la experiencia de la imposición de reglas mayores y menores a los ciudadanos en cuestiones que tienen que ver con el comportamiento normativo de género, clase y etnicidad en los espacios urbanos ya modificados” (Garcés, 2004: 55).

El autor nos demuestra que los procesos de mejoramiento en la arquitectura y seguridad disfrazan un reforzamiento de las divisiones entre clases, poblaciones marginales y etnicidades (Garcés, 2004: 54), y que la regeneración tanto en la arquitectura como en su concepción política está necesariamente ligada a diferentes formas de exclusión públicas y privadas. La idea es que los intentos políticos de inclusión social siempre implican una consecuencia recíproca y no intencional de producir parias o gente no deseada, quienes por su simple o compleja “identidad” pueden ser empujados hacia los márgenes de la sociedad civil. Para Garcés, el punto clave en tales modelos exclusionistas de la política está dado por los detalles íntimos o fenomenológicos de la experiencia sociocultural de la marginalización. Por lo tanto, para el autor la primera clave paradigmática de renovación urbana tiene que ver con una reorganización de la figura de lo “antisocial”. Argumenta también que la definición de lo antisocial ha sido más o menos efectivamente importada con el fin de canalizar y contener

cada movimiento inesperado u amenazante de la interacción cotidiana en la ciudad. Finalmente, el autor señala que cualquier estudio acerca de los cambios que se están experimentando en Guayaquil requiere apuntar a una serie de prácticas básicas como nuevas inversiones privadas para estimular la homogeneización del espacio público, la sobre-vigilancia policial de zonas comerciales y turísticas, la conjugación de un lenguaje religioso/culturalista que legitima simbólicamente el desarrollo y la exteriorización de “morales familiares” como una justificación para eliminar actividades y poblaciones “antisociales” de los nuevos márgenes de la ciudad (Garcés, 2004: 56). También afirma que las prácticas de marginalización política se reflejan en: a) el crecimiento de la seguridad y prácticas de contención para enfrentar las actividades “antisociales”; b) la persecución activa por parte del municipio de los trabajadores informales y su reubicación y/o desintegración en áreas de comercio legitimado; c) el extraño silencio y la ausencia de una mayor crítica pública sobre las formas más extremas de la transformación urbana; y 4) el crecimiento de “organizaciones pantalla” que son nuevas organizaciones con unidades paramilitares y organizaciones tercerizadoras que han asumido responsabilidades tales como mantener el orden y/o administrar las áreas renovadas en Guayaquil, mientras asumen menos responsabilidad por los actos reales y simbólicos de violencia contra el ciudadano común (Garcés, 2004).

Por otro lado, el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH) ha producido una serie de informes inéditos que exponen violaciones a los derechos humanos que están ligadas al tema de seguridad ciudadana y los procesos de regeneración urbana, ya que muchas de las denuncias tienen que ver con actos cometidos por miembros de la fuerza pública en aras del “embellecimiento” de la ciudad. Los informes utilizan la modalidad de estudios de caso y se nutren de testimonios y hechos concretos para establecer los recursos legales pertinentes para la resolución de cada caso.

En el informe “Los hechos del 22 de Agosto del 2002 en el sector de la Maternidad en Guayaquil” (2002) se investigan las violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar en el marco de la expropiación de los inmuebles ubicados en un área del sector “La Maternidad” por motivo del

proyecto de “Regeneración Urbana” de la Municipalidad de Guayaquil. Según el informe, estas expropiaciones afectaron aproximadamente a 81 propietarios, 1 500 familias y setenta locales comerciales. Los testimonios indican que los responsables por las violaciones fueron agentes de la Policía Nacional, Policía Metropolitana y funcionarios del plan “Más Seguridad” de la municipalidad. Según los testimonios recogidos en este informe, el operativo se desarrolló de manera sorpresiva en horas de la madrugada y mediante un gran despliegue de agentes del orden y maquinaria. Se denuncia también el uso excesivo de la fuerza contra los moradores por parte de los policías metropolitanos y agentes vestidos de civil. En otro documento titulado “Informe sobre presuntos ajusticiamientos en la vía perimetral de Guayaquil” (2002) se investigan los presuntos ajusticiamientos que se constatan por el hallazgo sistemático de cadáveres en la Vía Perimetral de la ciudad de Guayaquil, desde hace una década. Afirmo que se han encontrado 74 cadáveres, de los cuales 21 no fueron identificados y 31 tenían antecedentes delictivos. De acuerdo al informe, es posible que estas muertes se deban a la presencia de escuadrones de la muerte en la ciudad. En este documento se estudia una serie de casos en los cuales identifican como presuntos culpables a agentes de la policía, que aparentemente realizan estos actos vestidos de civil. Además se constata que no todos los casos son seguidos de una acción jurídica y que aquellos que lo son pocas veces conllevan a la sanción de los culpables. El reporte constituye un llamado de atención ante el miedo, la indiferencia y la presumible tolerancia que rodean a estas muertes, factores que generan la impunidad y el deterioro del Estado de Derecho vigente.

Asimismo, el informe “La acción de los agentes de la policía metropolitana y los derechos humanos en el cantón Guayaquil” (2003) presenta casos de violaciones de derechos humanos perpetradas por agentes de la Policía Metropolitana del Cantón Guayaquil durante el período 2001-2003 que actualmente reciben seguimiento por parte de CDH. En relación al contexto en que se han realizado estas acciones se destaca la implementación del plan “Más Seguridad” desde el 13 de septiembre de 2000. Como señala el informe, este plan busca la cooperación interinstitucional y ciudadana en la lucha contra la delincuencia para lo cual se equipó y fortale-

ció la Policía Metropolitana, estableciéndose coordinación con la Policía Nacional. Preocupa el que se haya equipado a la Policía Municipal con armas de fuego, lo cual, a criterio de CDH, le confiere atribuciones que no posee. También preocupa el uso ilegal del cuartel de la policía metropolitana como centro carcelario. El CDH considera que el desarrollo de la ciudad no debe estar solamente representado en obras ornamentales, sino principalmente en el disfrute de los derechos y libertades fundamentales, cuyo respeto y garantía también corresponde al municipio. A pesar de que reconoce la grave situación de violencia e inseguridad que azota a la ciudad y considera necesario y oportuno el equipamiento técnico que han implementado las autoridades para una acción inmediata con participación de la comunidad dentro del plan “Más Seguridad”, opina que la vigencia de los derechos humanos en la gestión de la seguridad ciudadana debe satisfacer previamente componentes fundamentales como: a) la implementación de vigorosas políticas sociales contra la pobreza y la desocupación, fomentando la participación ciudadana; b) la lucha contra la impunidad ejercida por una administración de justicia diligente, imparcial y transparente que provoque, entre otros resultados, una depuración de malos elementos de la fuerza pública y la policía metropolitana; c) la acción técnica y profesional de la fuerza pública contra la delincuencia; y, d) capacitación permanente a los miembros de la Policía Metropolitana sobre derechos humanos, justicia y paz. Finalmente, el CDH propone a la alcaldía liderar un proceso de planificación sobre la seguridad ciudadana que involucre a la ciudadanía de manera amplia, incluyendo a los grupos de derechos humanos con sus propuestas específicas.

Es por esto que es necesario analizar, de manera crítica, los distintos modelos de seguridad ciudadana que se están impulsando en el país y que tienden a tener rasgos y “efectos” altamente localizados. Por lo nuevo de estos fenómenos, aún no se observa estudios comparativos sobre las distintas políticas públicas de seguridad ciudadana que se están generando en el país; un vacío que es necesario llenar. Esta etapa de evaluación es importante también en la medida en que revela que los conceptos son puestos a prueba y desafiados en la práctica institucional y según los contextos específicos.

El trabajo de Daniel Pontón del año 2004 “Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)” publicado en *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos* y editado por Lucía Dammert constituye un acercamiento a la experiencia de gestión de la seguridad ciudadana en Quito. En este sentido, el trabajo de Pontón representa el primer trabajo que sistematiza la acción institucional con un enfoque de seguridad ciudadana en el país (no se registra ningún trabajo de este tipo para los casos de Guayaquil y Cuenca). En este documento el autor hace un análisis descriptivo de las políticas públicas en seguridad ciudadana impulsadas en Quito. Como plantea el autor, este proceso es reciente, por lo que no se dispone de material bibliográfico que permita tener un acercamiento teórico y sistemático al modelo. Por lo tanto, el estudio se basa en fuentes primarias como entrevistas a informantes claves, acceso a informes descriptivos y actividades, boletines informativos, leyes, proyectos de ley, estatutos y estados financieros, pretendiendo de esta forma reconstruir el proceso. A lo largo del texto, Pontón describe el marco jurídico de la seguridad ciudadana; el proceso de institucionalización y el intercambio de experiencias con otras ciudades; la estructura orgánica y el manejo financiero de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana; y la figura del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

Entre sus principales conclusiones señala que el modelo de seguridad ciudadana adoptado por el Municipio de Quito cuenta con una lista de actores muy amplia por lo que este sector ha jugado un rol protagónico en la coordinación o facilitación de este proceso. Por otro lado, Pontón también identifica las dificultades que emergen de este modelo interinstitucional, ya que “las instituciones tienen intereses y objetivos distintos que muchas veces van más allá de simplemente reducir los niveles de violencia e inseguridad ciudadana” (Pontón, 2005: 372). Estas dificultades han tenido un efecto directo en la calidad de la información que, como afirma el autor, “se ve opacada por la obstrucción de instituciones que se resisten a ceder en algún punto del cual podrían verse afectadas, como en el caso de la Policía Nacional” (Pontón, 2005: 372). También resalta que a pesar de que se han generado mecanismos novedosos para el financiamiento de estas iniciativas, como la creación de una tasa de seguridad ciudadana, la

mayoría de estos recursos se invierten en la capacitación de la policía y sólo un porcentaje mínimo es dirigido a campañas de prevención, educación y capacitación dirigidas a la ciudadanía o a trabajos de investigación que pueden aportar a la comprensión del problema. Pontón propone que futuras investigaciones podrían analizar la figura de la Corporación de Seguridad Ciudadana que es un ente clave y novedoso en este proceso. Así mismo, considera importante analizar el crecimiento indiscriminado de la seguridad privada y sus implicaciones para la seguridad.

Otras violencias y temas de investigación

Como ya se señaló, en el marco de la revisión de investigaciones sobre la cual se basa este trabajo se tomó en cuenta otras temáticas como la violencia de género e intrafamiliar, el maltrato infantil, jóvenes y violencia, derechos humanos, acceso a la justicia, etc. Sin embargo, en este documento se ha desarrollado con más detalle el análisis de las investigaciones que utilizan un enfoque de seguridad ciudadana. A continuación se presenta algunas reflexiones sintetizadas sobre los otros temas, simplemente para señalar que existen otros espacios de investigación ya desarrollados que deberían ser incluidos y tomados en cuenta en la construcción del concepto de seguridad ciudadana. El campo más desarrollado es sin duda el de violencia de género e intrafamiliar, seguido del estudio del maltrato infantil y la relación entre los/as jóvenes y distintos tipos de violencia. Las otras áreas no se pudieron explorar de manera exhaustiva, por lo que sólo se describirá algunos estudios revisados. Es necesario también recalcar que las distintas áreas temáticas se entrecruzan, por lo que no es posible hacer una división total entre ellas.

Violencia de género e intrafamiliar

Anteriormente, se señaló que existen algunos esfuerzos por incorporar el enfoque de género a las investigaciones que utilizan el concepto de segu-

ridad ciudadana. Tal vez el más claro ejemplo de este proceso se halle en el capítulo dedicado a la seguridad ciudadana del texto *Una aproximación a la situación de inequidad de género en el cantón Cuenca. Documento base para sustentar el Plan de Igualdad de Oportunidades* (2003), el cual representa un esfuerzo por insertar más claramente las problemáticas de género en la agenda política de seguridad ciudadana. Este documento sirvió de base para la formulación del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) del cantón Cuenca, un instrumento que fue utilizado para orientar e impulsar las políticas, programas y proyectos a favor de la equidad de género en esta ciudad. En el capítulo dedicado a la seguridad ciudadana se pretende ofrecer un panorama general sobre la situación de inseguridad que se vive en Cuenca, así como analizar el tema de la violencia intrafamiliar; la situación de explotación sexual de niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas; el acceso que tienen las mujeres a la justicia y los servicios que facilitan el mismo; y las instituciones encargadas de garantizar la seguridad ciudadana en esta ciudad. La información que se presenta está basada principalmente en fuentes estadísticas y otros estudios realizados sobre el tema. Los datos sobre explotación sexual provienen de una investigación que llevó a cabo la Corporación Mujer a Mujer en el marco del proyecto “Acción y prevención de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes mujeres y varones”, en el año 2000. Es interesante notar que a pesar de que esta investigación sirvió de base para el diseño del PIO, los objetivos de la sección dedicada a la seguridad ciudadana en este plan no toman en cuenta los temas abordados en el diagnóstico. Sin embargo, estos documentos son importantes porque muestran uno de los pocos esfuerzos que existen por definir estrategias de seguridad ciudadana desde un enfoque de género, basadas en la investigación y la participación de una variedad de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las mujeres. En este sentido, este trabajo también es un ejemplo de los procesos de interpelación al concepto de seguridad ciudadana que se están gestando desde la sociedad civil. Otros esfuerzos por cerrar la brecha entre los enfoques de género y de seguridad ciudadana son demostrados por la inclusión del artículo “Ser mujer un factor de riesgo” de Ernst (2002) en el texto *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, la

sección dedicada a la violencia intrafamiliar en el libro *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999* (2003), y la existencia de un espacio dedicado al estudio de esta problemática en el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana cuyos resultados circulan en sus boletines periódicos.

De manera general se observó que el tema de violencia intrafamiliar y de género se caracteriza por contar con un gran dinamismo investigativo, lo cual se debe a que éste ha sido un punto de interés primordial para los movimientos feministas, no sólo en América Latina sino en general¹⁵. De igual manera, fue posible constatar que la investigación es considerada como una herramienta importante para el diseño de intervenciones y políticas dirigidas a enfrentar esta problemática. Se pudo reconocer el rol de ciertas organizaciones no gubernamentales que no sólo impulsan el desarrollo de la investigación en el área sino también tienen un papel activo en el combate de la violencia de género. Entre ellas se destaca el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM) que cuenta con sedes en Quito y Guayaquil, y ha apoyado gran parte de los trabajos reseñados en este estudio. En Guayaquil se destaca también la labor de la Fundación María Guare que, además, de tener programas de intervención produce informes estadísticos que logran sistematizar datos y presentar cifras sobre las denuncias y los tipos de violencia que se presentan ante las Comisarías de la Mujer y la Familia. En Cuenca sobresale el trabajo de la Corporación Mujer a Mujer y SENDAS (Servicios para un desarrollo alternativo del Sur), así como el apoyo académico que ofrece el Programa de Estudios de Género de la Universidad de Cuenca. A escala nacional y en el ámbito gubernamental, el CONAMU (Consejo Nacional de la Mujer) constituye una instancia importante en el apoyo a la investigación de la violencia intrafamiliar y de género y en el desarrollo de políticas para enfrentar el problema. Este es el organismo que hace seguimiento al cumplimiento de la plataforma de acción Beijing en Ecuador la cual incluye, entre

15 Cabe mencionar que este es un proceso que precede la introducción de ideas sobre seguridad ciudadana y, por lo tanto, ha estado en la agenda pública por un período de tiempo más largo. En este estudio sólo se consideraron las investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004 por lo que es necesario explicitar que muchas investigaciones que abordan el tema de la violencia de género no fueron incluidas porque no fueron producidas durante este período.

sus objetivos, “prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas”¹⁶.

Debido a este estrecho vínculo entre la investigación y los movimientos de mujeres, los derechos de las mujeres son herramientas fundamentales en la lucha contra la violencia de género. No obstante, se observan distintos énfasis en las investigaciones, algunas de ellas se presentan como diagnósticos, otras indagan en las dinámicas culturales de la violencia, y un gran número de estudios se concentran en el aspecto jurídico y/o la ruta crítica que siguen las mujeres víctimas de violencia.

Al igual que en el tema de seguridad ciudadana, se ha producido una serie de diagnósticos que más que ofrecer un panorama general sobre la violencia de género en el país¹⁷ se concentran en sistematizar las acciones institucionales que se han generado ante el mismo. Entre estas investigaciones tenemos *Violencia contra las mujeres y las niñas. Situación del Ecuador 1995-1999*, escrita por Natacha Reyes y Gloria Camacho (2001) y apoyada por PNUD y CONAMU. Este estudio se realizó en el marco de la campaña interagencial “Violencia contra las mujeres y las niñas”, dado que se consideró necesario recopilar información actualizada sobre la violencia que sufren las mujeres y niñas de Ecuador. Los temas que se tratan en el trabajo son los siguientes: lo que ha hecho el Estado en el tema de violencia de género; vacíos y limitaciones en las respuestas institucionales y sociales al problema; oferta de servicios existente; y se presenta un listado de organizaciones e instituciones que trabajan el tema. Por otra parte, a finales de 2001, UNIFEM inició un proceso de balance de los esfuerzos realizados

16 Ver por ejemplo, CONAMU (2001; 2004). En estas publicaciones se hace seguimiento a la Plataforma de Acción de Beijing en la cual existe una sección dedicada a la violencia, sin embargo sólo muestran datos muy generales extraídos de otras investigaciones.

17 De hecho uno de los problemas que se constatan en el tratamiento de la violencia de género e intrafamiliar en el país es la falta de datos confiables de alcance nacional que vayan más allá de las denuncias presentadas ante las Comisarías de la Mujer y la Familia. Actualmente el trabajo *Encuesta demográfica y de salud materna e infantil, informe preliminar* (2005) desarrollado por CEPAR constituye el único estudio de alcance nacional que ofrece datos sobre esta problemática. En ella se indica que el 40% de las mujeres han sido víctimas de maltrato verbal o psicológico, el 31% de maltrato físico y el 12% de abuso sexual (Prieto et al., 2005: 167). La cifra que comúnmente se maneja en la literatura, sin saber a ciencia cierta de donde proviene, indica que 6 de cada 10 mujeres ecuatorianas han sufrido violencia por parte de sus cónyuges, lo cual difiere de los datos anteriores (Prieto et al., 2005: 269).

para la eliminación de la violencia contra la mujer en América Latina. En el año 2002 se acordó incluir en el estudio no sólo las iniciativas de UNIFEM sino también las de las distintas organizaciones involucradas en el tema, por lo que se designó a CLADEM como organización contraparte para la realización de un análisis a profundidad sobre la violencia doméstica contra las mujeres en la región. En este contexto CLADEM-Ecuador produjo el texto: *El enfrentamiento de la VIF en Ecuador: diagnóstico de una década* (2001), esta investigación responde a la necesidad de profundizar en el conocimiento de los cambios institucionales que han tenido lugar en el sistema de administración de justicia (jueces, policía) y servicios conexos, y de las alianzas y estrategias utilizadas en la erradicación de la violencia doméstica en el país para consolidar los avances logrados, enfrentar los obstáculos persistentes y definir las acciones futuras. Dentro de esta línea de “diagnóstico” también se ubica el trabajo de Rosario Gómez Santos y Lola Valladares, *Las redes, acción colectiva contra la violencia a la mujer y el maltrato infantil* (2000), aunque se refiere solamente a la realidad de la ciudad de Quito. En este estudio las autoras hacen un mapeo de las instituciones que trabajan en violencia intrafamiliar y maltrato infantil en la ciudad y analizan aspectos relacionados con el sistema de registro, la metodología de intervención, la experiencia en redes, y otros aspectos de las instituciones. Se investigaron 97 instituciones en el Distrito Metropolitano de Quito mediante de una encuesta. Por medio del estudio se concluyó que hay una mayor concentración de instituciones en las zonas norte y centro de Quito, y que en las áreas de mayor población no existen instituciones de atención. Se constató también que existe debilidad en los sistemas de registros de casos, confusión y debilidad en los aspectos teóricos-metodológicos que sustentan su trabajo, desconfianza hacia el trabajo en red, y desconocimiento de instituciones similares y cercanas geográficamente.

Otros trabajos se concentran más bien en explicar las dinámicas culturales que generan y sostienen la violencia de género e intrafamiliar y plantean la necesidad de entender que la violencia contra las mujeres (principales víctimas de este tipo de violencia) se nutre de patrones culturales androcéntricos que impiden el reconocimiento de las mujeres como sujetas de derechos. Estos estudios son sumamente importantes en la medida en

que enmarcan el problema en un contexto macro y prestan especial atención a las dinámicas culturales que fomentan y permiten la violencia de género, especialmente aquella ejercida contra las mujeres.

En esta línea se encuentran los trabajos de Gloria Ardaya y Miriam Ernst: *Imaginarios urbanos y violencia intrafamiliar* (2000); Gladys Eskola Torres: *Apuntes sobre violencia de género, la necesidad de un nuevo orden simbólico* (2002); y Gloria Camacho: *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer, maltrato y abuso sexual* (2003). Ardaya y Ernst (2000) estudian los aspectos relacionados con las culturas sociales y familiares y la cultura política, considerando que en la vigencia de estas culturas se encuentran muchas explicaciones de la violencia social en general y de la violencia contra las mujeres en particular. Las autoras plantean que no se puede reducir el problema de la violencia intrafamiliar a la relación entre los géneros, pues ésta se encuentra inserta en relaciones sociales y políticas más amplias. Por su parte, Gladys Eskola (2002) reflexiona sobre algunos de los componentes que intervienen en los fenómenos violentos, especialmente dirigidos contra las mujeres, y se acerca a la comprensión del papel reproductor de la violencia que ejercen algunas instituciones sociales. También analiza los derechos y la ley como dispositivos simbólicos y de respuesta al conflicto y la demanda social en torno a la violencia de género. La autora propone que aunque sea en términos de utopía se debe enunciar la necesidad del cambio del orden simbólico en la sociedad, y que el reto consiste en transformar los imaginarios en torno al poder y la dominación para poder cambiar el modelo de las relaciones entre mujeres y hombres.

Camacho (2003) se propone conocer hasta qué punto los discursos y prácticas sobre derechos y ciudadanías desarrolladas en Ecuador han incidido en la población juvenil de manera que problemas como el maltrato infantil, la violencia hacia la mujer y el abuso sexual dejan de ser considerados asuntos privados y se los enfrenta como una violación de derechos humanos. Los resultados reflejan un panorama bastante oscuro en el cual prima la tolerancia de la violencia basada en ideas predeterminadas sobre el género, la clase, la etnia y la edad, que son a su vez fomentadas por dinámicas familiares. Un trabajo que se distingue por estar ubicado entre la explicación de causas y el aspecto institucional es el de Ana Ricaurte de

la Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Su trabajo “Alternativas de la orientación psicoanalítica lacaniana al abordaje psicológico a mujeres en situación de maltrato, en el marco de una atención institucional” (2001), investigación que no ha sido publicada y desarrollado a petición de la Fundación María Guare se distingue por utilizar herramientas teóricas, propias del psicoanálisis y no de las ciencias sociales, que no se utilizan en ninguna de las otras investigaciones revisadas. La investigación se basa en el trabajo clínico realizado con un grupo de mujeres maltratadas con la intención de ver en la práctica qué factores inciden para que se produzca este tipo de relación y cómo tratar lo más subjetivo de este problema: la persona afectada. El estudio ofrece herramientas para la comprensión de la relación de maltrato y para mejorar, en base a estos conocimientos, los modelos de atención de mujeres que son víctimas de maltrato por parte de sus parejas. A pesar de que el enfoque sociológico es privilegiado por sobre los enfoques psicológicos¹⁸ en la mayoría de los estudios con un enfoque de género, la teoría lacaniana es considerada como una herramienta valiosa en la medida en que devela ciertos rasgos del orden simbólico influenciados por las relaciones y representaciones de género. En este sentido, el trabajo de Ricaurte ofrece una perspectiva valiosa y distinta para el análisis del fenómeno de la violencia intrafamiliar.

Un gran número de investigaciones se concentran en el aspecto jurídico y el acceso a la justicia, dando gran importancia al papel que cumplen las Comisarías de la Mujer y la Familia y la aplicación de la ley contra la violencia a la mujer y la familia (Ley 103)¹⁹. *Las fisuras del patriarcado: reflexiones sobre feminismo y derecho* (2000), coordinado por Gioconda Herrera, es una publicación importante en esta área puesto que ofrece, tanto una reflexión teórica sobre los cuestionamientos feministas al derecho, como ejemplos específicos de cómo estos aportes están afectando en la práctica

18 Cabe destacar, sin embargo, que la violencia intrafamiliar es comúnmente abordada desde un enfoque psicológico, sobre todo en las intervenciones y políticas que se proponen combatirla.

19 En el CONAMU se ha desarrollado algunas consultorías para evaluar la aplicación de la Ley 103. Ver por ejemplo: Asociación de Mujeres Jueces del Ecuador (1999); Salgado, Rocío (1999). No han sido reseñadas aquí por no enmarcarse en el período de estudio de esta investigación. Por otra parte, estas consultorías constituyen informes que no han sido publicados y sólo pueden ser consultados en la biblioteca del CONAMU.

del mismo, particularmente en el ejercicio de los derechos de las mujeres. El texto es el resultado del seminario “Género y derecho: reflexiones desde la teoría y la práctica”, organizado por FLACSO y auspiciado por el CONAMU y la Fundación Friedrich Ebert-ILDIS. Incluye artículos que se refieren a la realidad específica de Ecuador como “La Ley 103 contra la violencia a la mujer y la familia y la administración de justicia” de Rocío Salgado. En *Violencia intrafamiliar: enfoques psicológico y jurídico* (2004), Fabiola Solís de King y Bertha Moreira de Álava, hacen un recuento de todas las leyes que amparan a la mujer objeto de violencia, explican las causas de la violencia intrafamiliar, presentan el derecho constitucional, con códigos y leyes específicas, y el rol que juegan las Comisarías de la Mujer y la Familia. El trabajo se presenta como una herramienta que permite a las mujeres conocer las leyes que les amparan en caso de sufrir violencia. El estudio también ofrece un análisis psicológico de las relaciones familiares y las situaciones de maltrato.

Natalia Tapia Mansilla en el texto “Investigación sobre el cumplimiento de las normas del debido proceso en la aplicación de la ley en casos de violencia intrafamiliar” (2003), informe que no ha sido publicado, presenta los resultados de un estudio que se realizó en todas las Comisarías de la Mujer y la Familia del país que cuentan con una ONG contraparte. La investigación fue financiada por el Fondo “Justicia y Sociedad” de USAID y se elaboró en el marco de un convenio entre la Fundación ESQUEL, CEPAM y la DINAGE (Dirección Nacional de Género del Ministerio de Gobierno). Este documento tiene como propósito analizar si las Comisarías de la Mujer y la Familia están siguiendo las pautas del debido proceso para lo cual se utilizan herramientas propias del análisis jurídico. Una de las principales conclusiones del estudio es que las comisarías no han cumplido con el debido proceso respecto de las víctimas, lo cual las deja en total indefensión. En 1996 se firmó el convenio USAID-CEP AM para llevar a cabo un proyecto de “Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia”, en el que se estableció la necesidad de sistematizar la experiencia de la creación y el proceso de funcionamiento de las comisarías de Quito, Guayaquil, Cuenca y Esmeraldas. De allí surge el estudio producido por la Corporación Utopía, *Proyecto fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer*

y la Familia (2000), como una conclusión general se dice que la inversión realizada ha generado un impacto positivo en lo que se refiere al ejercicio de los derechos de la población en contra de la violencia intrafamiliar. Por otra parte, el CONAMU ha evaluado el funcionamiento de las comisarías a escala nacional por medio de consultorías. Otro estudio que evalúa los modelos de atención legal es una consultoría desarrollada por Solanda Goyes y Galo Granda para el CONAMU, titulado “Modelo de gestión de los juzgados de familia y contravención de violencia intrafamiliar” (2002); como se puede observar existen variados esfuerzos por sistematizar la experiencia y eficacia de las Comisarías de la Mujer y la Familia, ya que se considera uno de los principales instrumentos para combatir la violencia intrafamiliar en el país, sin embargo, los resultados son mixtos, mientras algunos estudios evalúan positivamente la experiencia otros consideran que aún es necesario invertir en mejoras para garantizar el buen funcionamiento de las mismas.

También existe una línea de estudios que se concentra específicamente en la acción institucional frente a los delitos sexuales y los casos de violencia intrafamiliar que son llevados a los juzgados penales. Esta es un área de especial importancia, dada la poca atención que ha recibido tanto a nivel académico como a nivel de políticas públicas y la impunidad que prima al respecto. Hasta el momento se han llevado a cabo tres estudios en esta área, los dos primeros fueron apoyados por el Fondo “Justicia y Sociedad” (Convenio USAID-ESQUEL). El primero es el trabajo: *Investigación género y procedimiento penal*, coordinado por Patricia Esquetini, el objetivo de esta investigación es identificar cuál ha sido el impacto que los cambios a la legislación procesal penal, implementados desde julio de 2001 en Ecuador, han tenido sobre los derechos de las mujeres, especialmente en el tratamiento de los delitos sexuales y los casos de violencia intrafamiliar o doméstica que son tratados por el sistema de justicia penal. La importancia de este trabajo radica en que no se cuenta con ningún estudio que evalúe al nuevo sistema procesal penal desde un enfoque de género. Esta investigación permite identificar los temas que deberían ser trabajados o consolidados en el futuro por las instituciones, como por ejemplo, cambios en las prácticas de los operadores, mayor capacitación de jueces, fiscales,

policías, abogados y reformas en el marco normativo, entre otros. Por lo tanto, se pretende que este análisis contribuya a evitar la victimización secundaria, a aumentar el número y la calidad de respuestas que el sistema como servicio público debe ofrecer a las víctimas y al fortalecimiento de una justicia que realmente garantice el cumplimiento de las leyes. Por otra parte, el proyecto “Observatorio del derecho de las mujeres a una vida sin violencia” llevó a cabo la investigación “Sistematización de casos de delitos sexuales y violencia intrafamiliar” (2004). Esta es una sistematización de cincuenta casos de delitos sexuales y violencia intrafamiliar (incluyen violaciones, atentado al pudor, agresión sexual, estupro, acoso sexual y VIF) denunciados ante distintos organismos públicos en cinco cantones del país (incluyen Cuenca, Quito y Guayaquil). El estudio tiene por objeto obtener lecciones y desarrollar buenas prácticas en torno al tema de delitos sexuales y violencia intrafamiliar, por medio de la reconstrucción cronológica del proceso que siguen los delitos sexuales y de VIF e identificando los distintos nudos que enfrentaron las demandantes y frenaron los procesos (utilizando el enfoque de la ruta crítica). También busca estudiar los distintos ejes que caracterizan al fenómeno jurídico: componente cultural (percepciones); componente institucional (prácticas); componente normativo (leyes). En base a las principales conclusiones del estudio se identifican líneas de acción, entre las cuales se mencionan: promover una cultura con seguridad ciudadana en el marco de las relaciones familiares; mejorar las prácticas institucionales de los organismos que administran justicia; garantizar la aplicación de las normas constitucionales y de la Ley 103; cambiar las concepciones culturales que re-victimizan a las personas que sufren delitos sexuales. Este es un trabajo riguroso que vale la pena revisar porque contiene recomendaciones de tipo jurídico muy puntuales.

Por último, Beatriz Orellana Serrano de la Corporación Mujer a Mujer llevó a cabo el estudio *La justicia presa: investigación de la violencia doméstica en la administración de justicia* (2000) por medio del Convenio USAID-CEPAM. Esta es una investigación sobre la administración de justicia en los casos de delitos de lesiones por violencia familiar y delitos sexuales, presentados en los juzgados del país, en Quito, Guayaquil y Cuenca. En ella se analizan los datos obtenidos de una primera indagación que consistió en

cuantificar el número de casos de lesiones y delitos sexuales ingresados en los juzgados de lo penal y determinar el estado procesal de cada uno de los casos, el tipo de sentencia dictada en cada uno de ellos y el número de detenidos por casos de violencia intrafamiliar. Se utiliza demás información de tribunales penales, cortes superiores de justicia y centros de rehabilitación de Quito, Guayaquil y Cuenca, para comparar el flujo de trámites por violencia doméstica en comisarías y juzgados penales. El análisis se hace con el objeto de identificar obstáculos en el efectivo acceso a la administración de justicia y plantear sugerencias o alternativas que orienten a la construcción de una cultura sensible a la violencia física y sexual. Este trabajo muestra la urgencia de encaminar esfuerzos específicos para combatir la discriminación real en la aplicación de las leyes penales, aparentemente neutras con relación al género, las cuales impiden que la justicia se concrete, generando desconfianza. La autora plantea que el estado, al negar la adopción de mecanismos legales para sancionar la violencia sexual y física que sufren las mujeres, insta a que los organismos interesados en la solución del problema lo aborden como una violación de los derechos humanos.

También es notoria la influencia que ha tenido la OPS/OMS en la introducción del concepto de *ruta crítica* en el estudio de la violencia intrafamiliar en Ecuador. Este enfoque se refiere principalmente a las trabas que enfrentan las mujeres maltratadas al momento de denunciar la violencia que sufren, poniendo gran énfasis en la experiencia de la víctima. Este enfoque fue introducido gracias al trabajo *Violencia contra las mujeres: la ruta crítica en Ecuador* (1999) de María Cuví y apoyado por la OPS/OMS. El estudio plantea que la construcción de respuestas para enfrentar la violencia intrafamiliar requiere conocer qué hacen las personas afectadas para enfrentar el problema y qué reciben de las instituciones y organizaciones a las que acuden en busca de apoyo y atención. Posteriormente se han realizado adaptaciones de este enfoque para el análisis de las distintas realidades locales. Por ejemplo, CEPAM-Guayaquil llevó a cabo la investigación “Estudio de caso regional: la ruta crítica seguida por mujeres afroecuatorianas afectadas por violencia intrafamiliar” (2000), informe que no ha sido publicado. En Cuenca, María Sol Roura y Monserrat Suárez llevaron a cabo el estudio *Acciones de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar* (2002),

también utilizando el enfoque de la ruta crítica para analizar la situación de las mujeres víctimas de violencia en el cantón Gualaceo. Este enfoque también ha sido utilizado en otras ciudades para estudiar la situación particular de violencia que viven las mujeres indígenas²⁰. Tatiana Cordero en el documento “La pertinencia de modelos de atención específicos para mujeres afroecuatorianas e indígenas afectadas por la violencia intrafamiliar” (2003, informe no publicado) profundiza en una investigación comparativa que fue realizada por la OPS sobre la ruta crítica de mujeres indígenas y afroecuatorianas que han vivido situaciones de violencia doméstica. El estudio se realizó en cuatro localidades del país, dos en la sierra (Guamote y Cotacachi) y, dos en la costa (en la ciudad de Esmeraldas y Guayaquil). La autora examina la pertinencia o no de un modelo de atención específico para cada uno de estos grupos de mujeres, de diferentes etnias. Una de las conclusiones es que no es necesario desarrollar un modelo “étnico” para las mujeres afroecuatorianas e indígenas, sino más bien tomar en cuenta cómo las estructuras sociales en las comunidades indígenas y afroecuatorianas operan, para que desde ellas mismas se proponga una forma de atención a la violencia, concordante con lo que está definido por la Ley 103.

A pesar de esta producción a nivel investigativo, es palpable el hecho de que el concepto de violencia intrafamiliar o doméstica ha reducido hasta cierto punto la agenda de investigación, dejando de lado otros tipos de violencias que pueden ser explicados mediante el enfoque de género y que se viven en los espacios públicos. Dado el hecho de que se confirma que la principal víctima de la violencia en el hogar es la mujer, también se ha tendido a entender la violencia de género como sinónimo de violencia contra la mujer. Por esto, es necesario rescatar el trabajo de investigadores/as que han seguido otras líneas de investigación y trabajado temas poco explorados, como lo son el tema de la explotación sexual, la prostitución infantil, y el acoso y abuso sexual en los colegios. Tal es el caso de las investigaciones desarrolladas por la Corporación Promoción de la Mujer (CPM). En *A mí también. Acoso y abuso sexual en colegios del Ecuador, Discursos opuestos y prácticas discriminatorias* (2001), Tatiana Cordero Velásquez y Gloria Var-

20 Uno de estos estudios es de Vallejo Real (2002). Otro trabajo que también aborda la problemática de la violencia sufrida por las mujeres indígenas es de Prieto et al. (2006).

gas plantean que el abuso y acoso sexual en colegios de Ecuador develan la existencia de la violencia sexual como parte de la cotidianidad de los y las jóvenes. En el estudio se afirma que uno de cada cuatro jóvenes ha vivido experiencias de violencia sexual y uno de cada tres las conoce. Esta realidad afecta particularmente a las niñas y los profesores que se identifican como grupo importante entre los agresores. Así, esta investigación busca contribuir al conocimiento del tema, para que el Estado, las instituciones públicas y privadas y las personas asuman la responsabilidad que les corresponde. Esta problemática también es explorado por Gloria Camacho en el estudio ya reseñado *Secretos bien guardados* (2003), el cual recoge los resultados de 1 000 encuestas realizadas a jóvenes varones y mujeres, estudiantes de los últimos cursos de secundaria, en Esmeraldas, Quito, Guayaquil y Cuenca. La muestra fue representativa de los distintos estratos socioeconómicos y tipos de colegios (fiscales y particulares, laicos y religiosos, mixtos o no). En otros estudios se aborda el tema de la explotación sexual, que está estrechamente relacionado con la violencia sexual y de género. Tal es el caso de la investigación *La industria del sexo local: cultura marginalidad y dinero* (2001), desarrollada por un grupo de investigadoras de la CPM. En 1997 la CPM (o Taller de Comunicación Mujer), con el apoyo de la Embajada Real de los Países Bajos, comenzó un proyecto piloto a fin de conocer las dinámicas de la industria del sexo en la ciudad de Machala. Luego del primer año del proyecto piloto se extendió a Lago Agrio y Cuenca. En la investigación final también se profundiza en los casos de la ciudad de Quevedo y la provincia de Manabí, puesto que se constató que muchas jóvenes que se insertaban en la industria del sexo provenían de estos lugares. El estudio busca responder la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las condiciones sociales, económicas y familiares que determinan la explotación sexual de niñas/os, hombres y mujeres adolescentes? Para ello se indaga en el proceso personal que viven las/los niñas/os, hombres y mujeres adolescentes previo, durante y después de la explotación sexual; ¿cuál es la auto imagen que tienen los/as niños/as, hombres y mujeres adolescentes explotados sexualmente y sus percepciones sobre la explotación sexual?; ¿cuáles son las percepciones y representaciones sociales que tienen los/las profesionales de entidades públicas reguladoras de la prostitución, la explotación sexual y el

tráfico de personas, de instituciones públicas o privadas que trabajan con niñas/os, y los/as dueños/as de prostíbulos sobre las personas explotadas sexualmente?

Además de constatar ciertas dinámicas comunes al funcionamiento de la industria del sexo en las ciudades estudiadas, las autoras también destacan algunas diferencias geográficas. Por ejemplo, afirman que Cuenca tiene una particularidad, pues en esta ciudad priva la concepción de patología, por lo que la explotación sexual se relaciona con algún tipo de disfunción social. Por otra parte, las investigadoras destacan que si bien la articulación entre violencia y explotación sexual se manifiesta en todas las ciudades, en Cuenca la relación que se hace es casi directa. Por último, señalan que este estudio muestra las tensiones y contradicciones en el abordaje de la explotación sexual, tanto en términos conceptuales como en relación a las alternativas que se plantean. Esta primera aproximación abre nuevos interrogantes sobre la instrumentalización de la marginalidad en la industria del sexo, la criminalización selectiva de los y las jóvenes, el control y la institucionalización como respuesta social y sobre la construcción de la cultura sexual basada en un modelo masculino.

En base a este trabajo Tatiana Cordero y Montserrat Sagot publicaron un protocolo de investigación titulado *Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (protocolo de investigación)* (2001), cuyo propósito es contribuir a la elaboración de otras investigaciones de este tipo y dar a conocer el proceso que desarrolló la Corporación Promoción de la Mujer en su propio trabajo de investigación. La publicación de este material también indica que abordar diferentes expresiones de las violencias de género exige el uso de distintas herramientas metodológicas, en este caso (y en los estudios de género en general) se privilegian las herramientas de la investigación cualitativa. Por otra parte, en Bardález, Mendoza y Salgado (2002) también se incluye un estudio sobre explotación sexual en la ciudad de Cuenca y en Quito, el Colectivo Pro Derechos Humanos (PRO-DH) llevó a cabo una investigación titulada *La explotación sexual infantil en Quito* (2001).

Otros trabajos que se distinguen por presentar nuevos temas de investigación, que exceden el campo de la violencia intrafamiliar son aquellos que analizan la violencia política, o procesos políticos que terminan siendo

violentos, desde un enfoque de género. Estos trabajos también exceden la esfera local al tratar dinámicas nacionales y hasta internacionales. Tal es el caso de una consultoría desarrollada para el CONAMU por Lola Valladares titulada *Informe sobre violencia contra las mujeres perpetrada y/o condonada por el estado, verificada en conflictos armados, reclusión penitenciaria y situaciones de refugiadas* (2001), y un trabajo de Xiomara Ventura también hecho a petición del CONAMU, titulado *Mujeres en riesgo frente al Plan Colombia* (2002). Más recientemente se publicó el trabajo de Gloria Camacho *Mujeres al borde. Refugiadas colombianas en el Ecuador* (2005), apoyado por UNIFEM.

Otro trabajo que se distingue por presentar una línea distinta de investigación es el de Soledad Guayasamín Cruz y Miriam Moya Herrera, titulado *Ser de coyote. Una condición para migrar como ilegales: migración y violencia sexual* (2000), publicado por la Universidad de Cuenca. Este trabajo se propone, por medio de testimonios y relatos confidenciales, exponer la violencia sexual que sufren las mujeres migrantes de Azuay y Cañar. Además, persigue visibilizar la situación de rechazo social que viven las mujeres que retornan al país luego de la deportación y la violencia sexual que viven los hijos/as de padres migrantes en Azuay y Cañar. Como hemos visto en esta revisión de la literatura, se observa que un gran número de investigaciones se concentran en el análisis de los mecanismos legales existentes para enfrentar el problema de la violencia intrafamiliar. Si bien la reflexión jurídica es importante, ésta tiende a limitarse al campo del “tratamiento” de la violencia, dejando de lado la prevención (entendiendo también que una cultura de intolerancia frente a la violencia de género debería constituirse en factor de disuasión para los/as agresores/as y que las conquistas del movimiento feminista en el ámbito legal indican avances en el proceso de ciudadanía de las mujeres, niñas y adolescentes). Sin embargo, existen pocas reflexiones sobre las causas de la violencia de género e intrafamiliar en Ecuador que permitan detectar formas de intervenir a priori y que identifiquen dinámicas locales y procesos estructurales que expliquen el fenómeno. Tampoco existen muchos trabajos que reflexionan sobre la relación entre la violencia de género e intrafamiliar y otras formas de violencia social, en este sentido, es importante impulsar investigaciones

que se concentren en las motivaciones de los/as agresores/as y que presten atención a las dinámicas culturales que sostienen y justifican la violencia de género (en sus múltiples expresiones y espacios).

Al igual que en las investigaciones con un enfoque de seguridad ciudadana, en el tema de la violencia de género es importante tomar en cuenta y reflexionar acerca de los conceptos y términos que guían las investigaciones. Por ejemplo, algunas feministas prefieren utilizar el término violencia de género (y no violencia intrafamiliar), inclusive cuando ésta ocurre en ámbitos familiares, otras consideran que el término violencia intrafamiliar neutraliza el carácter político de la violencia doméstica, tal y como fue denunciada cuando el movimiento feminista colocó el tema en la agenda pública. No obstante, la elección de un término u otro pocas veces es justificado y analizado, salvo en el caso de Tatiana Cordero (2003), quien expresamente decide utilizar el término violencia doméstica debido a su carga política. Por otro lado, es importante señalar, como lo hace Camacho (2003), que la violencia de género no se reduce a la violencia contra las mujeres (aunque constituye su expresión más frecuente). En este sentido, el concepto de violencia intrafamiliar también ha reducido y limitado los campos de reflexión y acción en torno a la violencia de género. También fue posible constatar que el estudio de la violencia intrafamiliar ha limitado temas de investigación que se refieren a la violencia de género en otros espacios, como por ejemplo el ámbito educativo. Por último, es necesario tender puentes entre este cuerpo de producción científica y los enfoques de seguridad ciudadana para que los estudios de violencia intrafamiliar y de género no se mantengan en una esfera separada y para que los movimientos de mujeres puedan tener otra vía de acción mediante las políticas de seguridad ciudadana que se están gestando actualmente.

Maltrato infantil

En la sección anterior se presentaron temas que incluyen el maltrato infantil, pues éste se ubica dentro del análisis de la violencia intrafamiliar o doméstica. Se presentó estudios que abordan la violencia que sufren los/as

niños/as y adolescentes, incluyendo la explotación y el abuso sexual, desde una perspectiva de género (Camacho, 2003; Cordero et al., 2001; Cordero y Vargas, 2001; Bardález, Mendoza y Salgado, 2002), entre otros. Más aún, los recursos que existen para erradicar la violencia intrafamiliar (como las comisarías de la Mujer y la Familia) constituyen también instancias para la denuncia del maltrato infantil, por lo que las investigaciones que evalúan su funcionamiento también son pertinentes al estudio del maltrato infantil y su atención. Esta inclusión permite que el maltrato infantil sea abordado desde una perspectiva de género, pero también le resta especificidad, por lo que es necesario destacar que no todos los estudios del maltrato infantil parten de un enfoque de género (aunque se encontró información muy dispersa en esta área).

Según Salazar y Camacho (2001) en el tratamiento de la violencia intrafamiliar han prevalecido tres enfoques: enfoque en la mujer (empoderamiento); enfoque en la relación de género; y, enfoque en la “preservación de la familia”. Como vimos anteriormente, en el estudio de la violencia de género han prevalecido los dos primeros enfoques, dada la injerencia de los movimientos feministas en el impulso de la investigación. Sin embargo, en las políticas públicas dirigidas a combatir el maltrato infantil se constata la prevalencia de un enfoque “familista”, que se concentra en la integralidad de la familia sin considerar que en muchos casos la estructura familiar posibilita las relaciones de maltrato y violencia, que a su vez se generan por relaciones de poder mediadas por el género. Según este enfoque, lo más importante es mantener la unidad familiar y no la restitución de los derechos de las mujeres y niños/as que por lo general son las principales víctimas de la violencia intrafamiliar. Por su parte, Tatiana Cordero llama la atención sobre el hecho de que en muchos casos las intervenciones que no toman en cuenta un enfoque de género tienden a privilegiar al niño/a, restándole atención a la situación de maltrato que puede estar viviendo la madre. En este sentido, el trabajo de Mendoza Eskola plantea la necesidad de tender puentes entre los estudios de género y aquellos que estudian la problemática del maltrato infantil. En *Políticas públicas para la infancia y adolescencia desde la equidad de género* (2002a), un trabajo apoyado por la Universidad de Cuenca, Mendoza Eskola reflexiona sobre cuáles han sido

las concepciones de género detrás de las políticas de familia en Ecuador, especialmente aquellas dirigidas a la infancia, para sobre esta base discutir una propuesta diferente que conjugue los derechos de mujeres con los derechos de los niños/as, políticas que en el país han tenido un recorrido paralelo, sin muchas posibilidades de convergencia, sino más bien, con una marcada historia de desencuentros. En esta línea, la autora inscribe el análisis de dos objetos contruidos históricamente: la infancia y la maternidad. Trata de analizar las condiciones que rigen su aparición y funcionamiento y cómo éstas son constitutivas de un saber en una época y un lugar determinados, lo cual lleva a la autora a esbozar las condiciones de su transformación.

Siguiendo este argumento, pero con un énfasis más operativo, Mendoza Eskola produce el documento *Por el derecho a vivir sin violencia. Propuesta de un sistema de indicadores para la atención a niños/as y adolescentes víctimas de violencia y maltrato* (2002b). En este trabajo se analizan los principios que fundamentan el ejercicio de los derechos de los niños/as y adolescentes y los medios para hacerlos efectivos a partir de lo cual se construye un sistema de indicadores para apreciar el desempeño de las instituciones dedicadas a la prevención y atención de la violencia y el maltrato. El estudio busca contribuir al diseño, implementación y evaluación de programas orientados a garantizar los derechos de niños/as y adolescentes y aplicar los procedimientos para su protección desde una perspectiva de género. Plantea que un punto de partida es activar los vínculos entre la Convención de los derechos del niño, la CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Se concluye con una propuesta de un sistema de indicadores por la atención a niños/as y adolescentes víctimas de maltrato. Entre los trabajos revisados sólo se encontró una que se concentra en el análisis del maltrato infantil desde una perspectiva sociológica. Este es el trabajo de Alejandra (Marcia) Maluf, titulado *Por su propio bien: investigación sobre las causas, formas y consecuencias del maltrato infantil* (2003). Este estudio se inscribe en el marco del proyecto “Defensorías Comunitarias de la niñez y la familia”, ejecutado por el Programa del Muchacho Trabajador

(PMT-BCE) financiado por la Embajada Real de los Países Bajos, cuyo propósito es la conformación y promoción de una nueva forma de organización comunitaria para la defensa de los derechos de los/as niños/as. La investigación analiza las distintas formas cómo se manifiesta el maltrato infantil y las prácticas culturales que fomentan la tolerancia e indiferencia frente a las mismas. Así, se propone conocer y comprender la génesis del maltrato infantil, las diversas formas cómo se refleja en la vida cotidiana, sus efectos y consecuencias, para orientar procesos tendientes a mejorar las relaciones adulto niño/a. También persigue aportar a la conformación del proyecto de Defensorías Comunitarias y reconocer y reconstruir las percepciones que estigmatizan a los/as niños/as. Para ello la autora utiliza un enfoque amplio del maltrato infantil que engloba todo tipo de violación a los derechos de los/as niños/as. Además se maneja el concepto de la violencia simbólica y la ubicación histórica del maltrato. Entre las conclusiones principales Maluf señala que: las prácticas de castigo que se adoptaron en la educación masiva como un requerimiento para la productividad se reproducen en las familias ecuatorianas de las clases populares y con los/as niños/as indígenas y afroecuatorianos/as, pues la educación se diseñó como una forma de disciplinamiento de seres considerados “inferiores”, propensos a la irracionalidad y a la desviación, por lo tanto, esta pedagogía estaba basada en “evitar” el desarrollo de esta naturaleza “irracional”; se observó una reproducción de las experiencias personales, por ejemplo, “aprender con el golpe” establece modelos o patrones con los cuales la repetición de lo aprendido aparece casi como una regla; y por último, los padres están dispuestos a recibir instrucción y consejos acerca de la manera de criar a sus hijos/as lo cual refleja poca confianza en sus potencialidades educativas y el desplazamiento de la autoridad sobre los/as hijos/as a los profesores y el sistema educativo en general. En base a estas reflexiones, la autora plantea una serie de recomendaciones para la acción institucional.

Otros trabajos se refieren de manera más general al desarrollo de una “sociología de la infancia” que puede guiar prácticas institucionales, no sólo dirigidas a erradicar el maltrato infantil, sino al desarrollo de la niñez en general. Este es el caso de los trabajos de René Unda, *Sociología de la infancia y política social: ¿Compatibilidades posibles?* (2003) y José Sánchez

Parga, *Orfandades infantiles y adolescentes. Introducción a una sociología de la infancia* (2004).

Se encontraron también estudios que analizan la gestión institucional de organismos encargados de encarar esta problemática, en particular del INNFA (Instituto Nacional de la Niñez y la Familia). En este sentido, Natalia Novillo Rameix en su artículo “Fenómenos ligados al cambio de las políticas públicas: el caso del INNFA” (2001) publicado en la revista *Iconos* 11, analiza el proceso de toma de decisión en el ámbito institucional ecuatoriano, tomando como estudio de caso al INNFA. La autora describe el proceso de toma de decisión del INNFA basándose en un modelo de “grupos de interés”. Como conclusión, Novillo plantea que el cambio de las políticas públicas en este organismo es posible gracias a un encadenamiento de hechos que se inicia en la conformación de equipos técnicos. Éste se convierte en un primer hecho ideológico que permite consolidar posiciones de poder que son reforzadas con los intereses de grupos externos al INNFA. Luego, el racionamiento por diferentes vías de lo interno y lo externo, es decir, el poder de grupos internos y externos, conduce a un repensamiento –también ideológico– de las políticas. Finalmente, por medio de la decisión de la primera dama que preside el INNFA y el directorio del mismo, ese proceso de negociación y formulación deriva en una nueva política pública. Siguiendo una línea similar, se encontraron algunos estudios en Guayaquil (que constituyen más bien monografías no publicadas y proyectos de grado) producidos por estudiantes de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, que se concentran en su mayoría en evaluar y proponer mejoras a proyectos y políticas impulsados por el INNFA. Entre ellos tenemos los siguientes títulos: “Proyecto de medidas de prevención para evitar casos de reincidencia de niños perdidos en Guayaquil” (2002) de Karina Montiel Panchana; “Comisión Permanente de Protección Especial: Programa de Protección Especial” (2003) de Gonzalo Barreno; y, “Proyecto de Talleres de Capacitación dirigidos al personal del INNFA UTD, Guayas” (2002) de Reina Martínez González.

En Cuenca, una fuente de información sobre el tema la constituyen los boletines periódicos publicados por el Sistema de Red de Prevención y Atención a Niños/as y Adolescentes Maltratados (SIREPANM), en los

cuales se aplica el enfoque de género y el diagnóstico cualitativo. Este trabajo cuenta con el apoyo de la OPS, AECI y Solidaridad Internacional y se ha venido realizando desde 1991. Cada boletín recoge un informe técnico correspondiente al semestre y de cada una de las comisiones que vienen aportando para el fortalecimiento de la red. El SIREPANM también ha producido el trabajo *Definiciones y clases de maltrato infantil* (2002c), escrito por Catalina Mendoza Eskola.

Jóvenes y violencia

En las secciones anteriores ya se han presentado estudios que analizan la situación de los y las jóvenes como víctimas de la violencia de género y/o doméstica, lo cual incluye la explotación y el abuso sexual²¹. Sin embargo, en esta sección me concentraré en los estudios que consideran a los/as jóvenes como actores/as participativos/as en dinámicas violentas. Esto se debe a que existe una gran preocupación por la participación de jóvenes en “pandillas”²² y las investigaciones demuestran una producción particular del estudio del fenómeno en Guayaquil. En esta sección se observan algunos enfoques novedosos de investigación que buscan evadir miradas estereotipantes sobre los y las jóvenes (aunque aún no se estudia el grado de participación de las jóvenes en las pandillas y éstas aún son consideradas principalmente como organizaciones masculinas). Tal es el caso de los estudios llevados a cabo por Mauro Cerbino y la Corporación SER PAZ, organización que se destaca por desarrollar un trabajo sostenido de apoyo a jóvenes que forman parte de estas agrupaciones con el espíritu de erradicar o por lo menos disminuir las prácticas violentas que rigen su cotidianidad. Ciertamente el comportamiento y las motivaciones de los/as jóvenes (que muchas veces son asociados

21 Ver también el trabajo de: Segura Villalba, Maritza y Rosario Gómez Santos (2001).

22 Aunque el término ‘pandilla’ se utiliza vulgarmente para denotar una serie de agrupaciones juveniles que no siempre pueden ser definidas como “pandillas”. Existe una diversidad de organizaciones juveniles, por ejemplo, además de las pandillas están las naciones, asociaciones, clanes, tribus y cada una tiene características específicas. Para una definición de los distintos tipos de agrupaciones juveniles ver Nelsa Curbelo (2004). Una vez hecha esta aclaración, seguiré utilizando el término ‘pandillas’ para referirme a distintas formas de agrupaciones juveniles por razones de comunicación.

automáticamente con expresiones violentas) constituyen un desafío que estos/as investigadores/as han decidido abordar desde marcos explicativos más complejos. Sin embargo, cabe señalar que al igual que en los demás temas tratados aquí, aún no se genera un debate enriquecedor sobre la problemática. Cómo incluir el tema del pandillerismo en las agendas de seguridad ciudadana desde otros enfoques diferentes a los represivos constituye un reto importante para los procesos que se están gestando actualmente. Para ello la investigación debe ser utilizada como una herramienta importante.

En *Culturas juveniles: cuerpo, música, sociabilidad y género* (2000), los/as autores/as Mauro Cerbino, Cynthia Chiriboga y Carlos Tutivén desarrollan un estudio de las culturas juveniles en el contexto guayaquileño con el propósito de apartarse de miradas psicologistas y estigmatizantes sobre los/as jóvenes. Para los/as autores/as cuando se aborda el tema de los/as jóvenes el problema de fondo es la exclusión y la falta de reconocimiento. Su objetivo es lograr la visibilidad de los/as jóvenes de Guayaquil a partir de sus consumos culturales y las comunidades de sentido que construyen. Además plantean que el estudiar las culturas juveniles de la ciudad permite entender por qué están en crisis de efectividad operativa las instituciones encargadas de promover y proteger a los/as jóvenes. Una de las principales conclusiones del estudio es que los saberes en torno a la juventud están sesgados por visiones adultas que tienden a definirlos/as fundamentalmente en dos sentidos: como potenciales delincuentes a través de una actitud estigmatizante o como el futuro de la patria a través de una actitud idealizante. Estos saberes hacen que las acciones dirigidas a la población joven se traduzcan en prácticas correctivas desde enfoques conductistas y psicologistas. Asimismo, el estudio “Pandillas juveniles: cultura y conflicto de la calle” (2004)²³, sigue esta misma línea de análisis al buscar, mediante la investigación, apartarse de visiones estereotipantes del conflicto y las formas de expresión juveniles. Si bien estos estudios son importantes y necesarios porque ofrecen una perspectiva distinta, corren el riesgo también

23 Una versión resumida de esta investigación se publicó en: Cerbino (2002). Ideas muy parecidas aparecen en: Cevallos Tejada (2003). Este autor, al igual que Cerbino, participó en el diagnóstico realizado por FLACSO Ecuador sobre niños y jóvenes de 6 a 18 años en situaciones de riesgo para el Programa Nuestros Niños del Ministerio de Bienestar Social del Ecuador.

de minimizar los grados de violencia que rigen las vidas de estos/as jóvenes y de generar una “estética de la violencia” (X. Andrade, 2004).

Un trabajo que se presenta desde un enfoque un poco más tradicional que enfatiza, por ejemplo, la desestructuración familiar como explicación del fenómeno, es un estudio desarrollado por el Servicio Paz y Justicia del Ecuador (SERPAJ), titulado “Factores que llevan a los jóvenes a integrar las pandillas en Guayaquil” (2000), documento que no ha sido publicado. Este es un estudio de un grupo de jóvenes que forman parte de una pandilla en Guayaquil que se propone descubrir sus necesidades e intereses para desarrollar espacios de participación y desarrollo personal. El objetivo general de la investigación es analizar cuáles son los factores socioeconómicos y culturales que llevan a los/as jóvenes a integrar una pandilla. Las conclusiones finales del estudio reiteran una serie de ideas generalizadas sobre las pandillas, como la siguiente: en la ciudad de Guayaquil las pandillas son grupos de jóvenes organizados para adelantar acciones delictivas o vandálicas. Sin embargo, esta idea se problematiza al plantear que estas agrupaciones juveniles no siempre tienen fines violentos o delictivos, pero existen factores que pueden hacer que adopten actitudes agresivas. Se reconocen así una serie de dinámicas que caracterizan a las agrupaciones juveniles tratando de adentrarse en el funcionamiento de las mismas para proponer líneas de acción institucional. Se afirma, por ejemplo, que se originan a partir de la falta de comunicación y ausencia de los padres y como una forma de generar vías de expresión distintas a las establecidas por la sociedad adultocéntrica, y se crean a partir de la amistad que surge entre los/as jóvenes que habitan en una comunidad donde, por lo general, las pandillas constituyen una forma de vida debido a una serie de dificultades socioeconómicas. Por último, se afirma que cada pandilla busca el reconocimiento y dominio sobre un territorio, para lo cual utilizan los grafitis y actos delictivos contra otras pandillas.

El trabajo de Juan Samaniego, *Sistematización: pandillas, una apuesta por la esperanza. Los aportes de la comunicación y la teoría actitudinal de jóvenes en pandillas de Guayaquil* (2002) apoyado por la fundación ESQUEL constituye la evaluación del proyecto “Pandillas: una apuesta por la esperanza. Fases I y II”, llevado a cabo en la ciudad de Guayaquil. La evaluación per-

mite afirmar que la intervención realizada tiene elementos necesarios para llegar a constituir un modelo metodológico de trabajo que guíe la acción de organizaciones interesadas en trabajar con pandillas. Entre las conclusiones del estudio, se destaca que el éxito de las actividades de prevención y rehabilitación demanda condiciones para aprender de interlocutar con los/as jóvenes. Samaniego afirma que una clave conceptual y metodológica radica en fortalecer y valorar sus expresiones, propuestas y culturas diversas. También menciona la importancia de analizar las dinámicas familiares para impulsar la autoestima infantil y juvenil, la capacidad de diálogo y ofrecer a la juventud la posibilidad de emprender proyectos personales viables.

Por otro lado, en Cuenca y Guayaquil se han llevado a cabo estudios cuantitativos que examinan la realidad juvenil en el contexto específico de estas ciudades. En Cuenca la Fundación Paul Rivet llevó a cabo un “Diagnóstico sobre la realidad juvenil” (2004, encuesta no publicada), en el marco del Proyecto “Pacto Educativo Paz y Vida”, apoyado por Pro-Justicia, la Corporación SER PAZ y el Banco Mundial. Este es un diagnóstico general sobre la situación de los/as jóvenes, sus intereses, actividades, preferencias musicales, tipos de organización, problemas familiares, etc. Está basado en entrevistas a adolescentes de colegios, de barrios, adultos de barrios, y profesores de colegios. La encuesta plantea algunas preguntas con respecto a la violencia como por ejemplo: opiniones sobre la violencia; actos violentos que realizan los/as compañeros/as de estudio; sondeo de agrupaciones informales; reacciones frente al involucramiento de hijos/as o estudiantes en agrupaciones no formales; y acciones preventivas frente a la participación de jóvenes en agrupaciones informales.

En Guayaquil, la Corporación SER PAZ llevó a cabo el censo “Caminando con los jóvenes” (2004, encuesta no publicada), con el apoyo de ZUMAR, el Municipio de Guayaquil y la Facultad de Psicología de la Universidad de Guayaquil. Este censo se llevó a cabo con la misma metodología utilizada en Cuenca, por lo que estos estudios arrojan datos comparativos sobre las dos ciudades (no se encontró un estudio parecido en la ciudad de Quito). Este censo se realizó en el marco del “Proyecto a favor de los jóvenes de Bastión popular” y como resultado del mismo se obtuvieron estos resultados: el 57% opinó que la juventud es desorientada y violenta;

los problemas familiares son la mayor causa de violencia. Los problemas más comunes son la falta de comunicación, la paternidad irresponsable y el desempleo; el 7% de los jóvenes ha pertenecido a alguna agrupación no formal; entre los/as jóvenes prevalece la idea de que la violencia destruye o crea más violencia; las peleas entre pandillas no se identificaron como actos violentos frecuentes; la principal causa de violencia juvenil identificada la constituyen los problemas familiares, causados en parte por la migración.

Por otra parte, la Corporación SER PAZ ha llevado a cabo varias investigaciones sobre las agrupaciones juveniles. Una de ellas se realizó junto con la Universidad Santa María entre los años 2000 y 2001, con el objeto de determinar cuánto era el involucramiento de jóvenes en las pandillas en todas sus modalidades, para ello se realizaron 1 600 encuestas. Desafortunadamente esta investigación no ha sido publicada y no fue posible acceder a ella.

Otra investigación realizada se refiere a la preocupante situación del porte de armas por parte de jóvenes en la ciudad de Guayaquil, ésta se titula “Violencia armada y porte de armas”, fue realizada con el apoyo de SAVE THE CHILDREN y COAV (2003-2004, no ha sido publicada). Uno de los datos más alarmantes surgidos de esta investigación es que si la población juvenil sigue portando armas en la misma proporción actual, para el 2006 el 82% tendrá armas. También se constató que el 67% de los jóvenes en Guayaquil participan en la venta de armas. Para esta investigación se entrevistaron a líderes de agrupaciones representativas, dos ex presidiarios, se hicieron cinco recorridos de observación en los sectores de mayor peligrosidad y se utilizaron estadísticas de la Policía Nacional y el INEC. Se realizó también un sondeo de las opiniones que manejan las autoridades responsables del diseño de políticas públicas para abordar la problemática y se diagnosticó que el problema de los/as jóvenes armados no se ve como un problema específico sino que es subsumido al problema general de jóvenes infractores. El trabajo investigativo de SER PAZ, y en particular de Nelsa Curbelo, se destaca por estar apoyado en la estrecha colaboración que existe entre la Corporación y distintos grupos juveniles de la ciudad ya que esta organización cuenta con una serie de programas que persiguen el desarrollo de una cultura de paz entre los y las jóvenes de Guayaquil.

En esta descripción de las investigaciones existentes sobre el tema de las agrupaciones juveniles es posible observar que apenas se empieza a configurar un campo de estudio sobre la problemática. La gran concentración de esta producción en la ciudad de Guayaquil llama la atención sobre la necesidad de realizar estudios similares en Quito y Cuenca, sobre todo en un área tan preocupante y tan pertinente a la seguridad ciudadana como lo es el porte de armas por parte de jóvenes. También cabe destacar que, así como la criminalidad femenina, la participación de mujeres y adolescentes en estas agrupaciones y las prácticas de violencia sexual y de género que forman parte de sus dinámicas son temas que aún no han sido incluidos en la agenda de investigación de los estudios de género o de la seguridad ciudadana. Un aporte importante de las investigaciones existentes es que demuestran la necesidad de trascender las tendencias represivas y hasta moralistas que predominan en el tratamiento del tema de las agrupaciones juveniles. Este es un paso esencial que permitirá acercarse a reflexiones más acertadas sobre la problemática y dejar de ver a la juventud como un agente de la inseguridad, pues ante todo son víctimas de la misma (cuidando siempre de no caer en una estética de la violencia).

Medios de comunicación y violencia

En cuanto a los medios de comunicación se evidencia que los estudios que analizan su relación con los fenómenos violentos son dispersos y no entran en diálogo entre sí. Entre los títulos revisados se cuentan dos publicaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar que se mueven más bien en el campo de los estudios culturales. Ellas son *El Extra: las marcas de la infamia, aproximaciones a la prensa sensacionalista* (2003) de Fernando Checa Montúfar; y, *Monstruos contruidos por los medios: Juan F. Hermosa, el niño del terror* (2003) de Milena Almeida. También se encontraron algunos estudios desarrollados por la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador como por ejemplo, *Estudio de racismo en los diarios el Comercio y el Universo* (2004) y “El espectáculo necrófilo, su discurso al descubierto” (2004), un artículo de Lobsang Espinoza que esboza una crítica a la cultura

del espectáculo de la violencia reproducido por la televisión.

Una publicación reciente de FLACSO explora de manera más directa la relación entre los medios y las percepciones de inseguridad de la ciudadanía. Este es el texto *Violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana* (2005)²⁴ editado por Mauro Cerbino, que surge como resultado de las ponencias presentadas en el seminario “La violencia en los medios de comunicación”, organizado por el Programa de Comunicación de FLACSO Ecuador y el Observatorio de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito. El objetivo del encuentro fue establecer un cuadro conceptual en torno al tratamiento periodístico de los hechos noticiosos relativos a la violencia y a la inseguridad ciudadana que sirva de soporte para la formulación de agendas temáticas de los medios de comunicación en el país. En el foro también se discutió la necesidad de que los medios asuman su responsabilidad social sobre el conjunto de representaciones que ponen en circulación y los imaginarios urbanos en torno a la violencia e inseguridad que generan, que a su vez informan las prácticas y reacciones de la ciudadanía generando problemas graves como la alimentación de una cultura del miedo. El evento contó con la participación de destacados académicos y académicas de la región tales como: Lucía Dammert (Chile); Fabio López de la Roche (Colombia); Chiara Sáez (Chile); Álvaro Sierra (Colombia); Roberto Aguilar (Ecuador); Javier Ponce (Ecuador); César Ricaurte (Ecuador) Lenin Artieda (Ecuador) y Mauro Cerbino (Ecuador), entre otros. El texto incluye el trabajo de Cerbino “Maniqueísmo y personalización en el cubrimiento periodístico de acontecimientos violentos: el ‘caso Fybeca’ en el diario El Universo de Guayaquil”, que versa sobre un caso particular del manejo noticioso en el país. Esta es un área de suma importancia y que debe ser explorado a mayor profundidad sobre todo considerando que los medios se han convertido en importantes actores sociales con gran injerencia (tanto positiva como negativa) en los temas de seguridad ciudadana.

24 A pesar de que no se ubica dentro del período considerado en este estudio (2000-2004) me parece importante reseñarla dada su pertinencia en el tema en cuestión.

Derechos humanos, acceso a la justicia y sistema penitenciario

En las siguientes secciones, al no ser exhaustivas, sólo se presenta una descripción de los estudios encontrados sobre las distintas temáticas.

Derechos humanos

La sección de derechos humanos no es exhaustiva. Este es un campo amplio en el cual vale la pena profundizar en futuras investigaciones, sobre todo enfatizando la relación entre el marco de los derechos humanos y el concepto de seguridad ciudadana. Entre los estudios revisados destacan aquellos producidos por INREDH. Uno de ellos es *El derecho a la reparación en el procesamiento penal* (2000), editado por Gardenia Chávez y Miriam Garcés. Esta investigación se realizó en el marco del proyecto *Derecho a la Reparación: mecanismos para su efectivización*, financiado por el Fondo de Justicia y Sociedad (Convenio USAID-ESQUEL), cuyo propósito es dotar de un mecanismo de reparación eficaz y claro a la personas que han sufrido privación de la libertad de manera injusta, ilegal y/o arbitraria, que han sido procesados injustamente o que han sufrido violaciones al debido proceso. En las conclusiones se sintetizan los principales hallazgos de la investigación con el interés de proveer argumentos para una propuesta de reformas legales y la elaboración de un proyecto de ley “dirigido a visibilizar el derecho a la reparación en los supuestos no regulados del procesamiento penal, pero determinados en la Constitución Política vigente” (Chávez y Garcés, 2000: 20).

Otro trabajo es el titulado *La Corte Penal Internacional* (2001), un estudio que se llevó a cabo en el marco del proyecto “Capacitación e investigación para la aplicabilidad de la Jurisdicción Universal”, financiado por el Fondo de Justicia y Sociedad (Convenio ESQUEL-USAID) y con el apoyo de la Comisión Legislativa Especializada y Permanente de la Mujer, la Niñez, la Familia y los Grupos Vulnerables del Congreso Nacional. El objetivo de este proyecto es el de contribuir a ampliar el debate informado de diversos actores estatales y no gubernamentales sobre los contenidos, alcances y ventajas de la ratificación de la Corte Penal Internacional e identificar las

adecuaciones legislativas que el Estado ecuatoriano debería implementar para viabilizar la plena aplicación del Estatuto de Roma. Esta publicación constituye un esfuerzo por hacer llegar a la ciudadanía información general sobre los aspectos básicos de la Corte Penal Internacional incluyendo antecedentes históricos, jurisdicción, competencia, principios e importancia, enfatizando su utilidad para el Ecuador y la sociedad civil en general.

Otros trabajos revisados fueron: *Los derechos sociales, culturales, y económicos en el Ecuador* (2003) de Marco Antonio Guzmán, texto en el cual se analiza el tema de los derechos fundamentales en el Ecuador desde el punto de vista teórico y normativo y de la aplicación práctica de los enunciados y proclamas. Así, se confronta la normativa con la realidad y se hace conocer con detalle situaciones hasta septiembre de 2003. En la parte II del capítulo IV se hace referencia a las normas de la Constitución ecuatoriana atinentes a los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales, y económicos. En el capítulo V hay un tratamiento especial a la realidad del Ecuador respecto a los derechos humanos, de grupos específicos de niños/as, adolescentes, mujeres, discapacitados/as y ancianos/as. Se reflexiona sobre qué se hace para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos, señalando las diversas formas de violación. Este libro busca denunciar la generalizada preocupación de que los derechos humanos han sido solamente materia de preocupación de la sociedad en materia de derechos civiles y políticos más no los económicos, sociales y culturales. Se busca que se tenga una visión clara en el conocimiento, la aplicación, la defensa y la promoción de los derechos humanos en materia de derechos sociales, económicos, y culturales.

El trabajo *Derechos humanos, género y desarrollo local (sistematización)* (2001) producido por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Corporación Utopía, se realiza en el marco del proyecto “Familia y derechos humanos”, ejecutado por el Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual se realizaron constantes jornadas de trabajo con la participación de la ciudadanía, mesas redondas, conferencias y mesas de trabajo. El texto constituye un esfuerzo por construir una memoria de los talleres que recogen las propuestas de los diferentes actores sociales en torno a la identificación y solución de sus problemas, las mismas que se espera sean

importantes insumos para los planes estratégicos de desarrollo de las Administraciones Zonales en particular y de otras municipalidades en general. Este proyecto contó con el apoyo de la Embajada Británica y UNFPA.

Como ya se describió anteriormente, en Guayaquil destaca el trabajo del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH).

Acceso a la justicia

Con respecto al tema de acceso a la justicia llama la atención, sin sorprender, que la mayoría de estos estudios resalten la necesidad de entender las insuficiencias del sistema de justicia desde un enfoque de género resaltando así la discriminación que afecta a las mujeres y dificulta su acceso a la justicia. Esto se explica en parte por qué los movimientos de mujeres han considerado la vía del derecho como una de las estrategias más importantes para lograr la exigibilidad de los derechos de las mujeres y para la construcción de su ciudadanía. Por ejemplo, Angélica Porras, Laura Luisa Cordero y Carolina Portaluppi en *Tu voz es nuestra fuerza* (2002) sistematizan la oferta de servicios de atención legal y complementaria ofrecidos por los equipos CEPAM-Quito y CEPAM-Guayaquil (en el período 1998-2000), en el marco del proyecto “Servicios Legales para Mujeres de Escasos Recursos Económicos”, auspiciado por el convenio CEPAM, Pro-justicia. Este trabajo parte de la constatación que las mujeres de escasos recursos económicos enfrentan dificultades o carecen de oportunidades para acceder a la justicia debido a una visión y una práctica androcéntrica del derecho, las leyes y los sistemas de administración de justicia lo cual limita e impide el pleno ejercicio de sus derechos y repercute severamente en sus condiciones de vida y en su posición en la sociedad.

Rocío Salgado en *La puerta estrecha* (2002), desarrolla una investigación similar en el contexto de la ciudad de Cuenca. Esta es una sistematización del proyecto “Acceso a la Justicia para Mujeres de escasos Recursos”, durante el cual la Corporación Mujer a Mujer, con el apoyo también de Pro-justicia, facilitó el acceso de 2 500 mujeres de escasos recursos al sistema de administración de justicia. El estudio busca aproximarse a las trabas

que las mujeres debieron vencer a la hora de ejercer su derecho a tener derechos, es decir, su derecho al acceso a la justicia. Como una conclusión general la autora afirma que las mujeres que han sido asistidas por los servicios ofrecidos en el marco del proyecto afirman que este proceso les ha permitido conocer sus derechos y elevar su autoestima con lo que se evidencia la necesidad de multiplicar espacios de atención que prioricen una atención de calidad y calidez.

Otros estudios que hablan de manera más general sobre el sistema de justicia son aquellos producidos por el Centro de Estudios e Investigaciones Multidisciplinarias del Ecuador (CEIME), *Seguridad jurídica y transparencia* (2004) de Guadalupe León; y, *Universidad y justicia, reforma procesal penal y sistema médico - legal* (2000), compilado por Karina Castro.

Un campo que no ha sido explorado aquí pero que vale la pena señalar como tarea pendiente es aquel de los estudios de la pluralidad jurídica, en particular de la justicia indígena. Este es un tema que también debe ser incluido en los debates sobre seguridad ciudadana y en el cual existen una serie de estudios, principalmente producidos desde la Universidad Andina Simón Bolívar y FLACSO Ecuador²⁵.

Sistema penitenciario

Por último, los estudios sobre el sistema penitenciario son escasos y se basan más que todo en el análisis estadístico de ciertas características de los centros de rehabilitación del país y su funcionamiento institucional. Los datos estadísticos se obtienen principalmente de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) organismo encargado del funcionamiento del sistema penitenciario en el país y que publica boletines estadísticos anualmente, titulados *El sistema penitenciario en cifras*. Estos boletines contienen información demográfica sobre la población penitenciaria, información general sobre el funcionamiento de los centros penitenciarios, e información sobre las principales tendencias delictivas en el país.

25 Entre ellos destacan las siguientes referencias: García, Fernando (2002); Chávez y García (2004); y, Salgado, Judith (2002).

Un estudio cuantitativo importante se encuentra en “Resultados del procesamiento y análisis de la información de la encuesta Consumo de drogas, enfermedades de transmisión sexual y otras problemáticas de los Centros de Rehabilitación Social de Quito y Guayaquil” (2003, informe no publicado), desarrollado por Claudia Gallardo de la Fundación Esperanza. La investigación se concentra principalmente en analizar las características del tráfico y consumo de drogas por parte de los reclusos. Otro tema de investigación es el comportamiento sexual y la secuela que puede significar la proliferación de ETS al interior de los centros. Por último se estudian los servicios de que disponen los centros de reclusión.

Otros estudios se concentran en el funcionamiento institucional de los centros de detención desde un enfoque de derechos humanos. En el estudio *Misión Internacional de Observación: las cárceles en Ecuador* (2000), desarrollado por Denis Langlois y Pedro Mahecha de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) se examina hasta qué punto Ecuador respeta sus compromisos internacionales en materia de protección de los derechos humanos, y más específicamente, si cumple con las normas internacionales en cuanto al trato de los/as detenidos/as. Otra publicación de este tipo la constituye el documento *Conferencia regional sobre la situación carcelaria en la región Andina* (2000) de INREDH.

Un trabajo no publicado que ofrece un análisis de la problemática penitenciaria, en este caso del caso específico del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, desde un enfoque sociológico y antropológico se titula “La muerte social” (2003), también desarrollado por INREDH y llevado a cabo por Lisset Coba y Susy Garbay. Es necesario rescatar el valor de este tipo de estudios que permiten estudiar las relaciones de poder que se generan en el sistema carcelario y que permiten cuestionar su viabilidad como sistema de “regeneración” social. En esta línea el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador ha desarrollado el proyecto de investigación “La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas (2004-2005)”, con el apoyo de la Fundación ESQUEL, la DNRS y el Municipio de Quito. Los resultados de esta investigación aún no han sido publicados.

Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de este documento se ha combinado la descripción y el análisis, con el objeto de ofrecer ciertas reflexiones sobre la producción bibliográfica en las distintas temáticas referentes a la seguridad ciudadana en Ecuador. Este mapeo bibliográfico permite ver que el concepto de seguridad ciudadana, en el ámbito investigativo, está aún en proceso de construcción. Entre los estudios que utilizan el enfoque de seguridad ciudadana se pudo observar que luego de iniciada una etapa de “diagnóstico” existen esfuerzos que demuestran el comienzo de una etapa de evaluación de las políticas que se están gestando en distintas ciudades del país. También se pudo ver que aún son muchos los temas que deben ser desarrollados, particularmente en relación a una concepción de seguridad ciudadana que pretende ser integral. Para poder realmente llegar a una aproximación de ese concepto es necesario considerar una gran variedad de facetas de la experiencia social (que no han podido ser incorporadas cabalmente en este estudio) y trascender el énfasis puesto en la delincuencia y el crimen. Sin embargo, hay ciertos campos de estudio que cuentan con un cierto desarrollo y ofrecen una acumulación de conocimientos que pueden ser integrados a las reflexiones sobre la seguridad ciudadana. Tal es el caso, por ejemplo, de los estudios de la violencia de género e intrafamiliar, un campo que aún se mantiene relativamente separado de las discusiones sobre la seguridad ciudadana y cuya riqueza investigativa debería ser incorporada a las mismas. Asimismo, los estudios sobre maltrato infantil y sobre las agrupaciones juveniles se comienzan a configurar como espacios de reflexión con características específicas. Incorporar estos esfuerzos al proceso de construcción de la seguridad ciudadana (en la teoría y en la práctica) constituye un reto pendiente.

Recomendaciones

Por último, me permito plantear las siguientes recomendaciones: a) Impulsar la investigación en el tema de la violencia en sus distintas expresiones y la seguridad ciudadana en sus distintos modelos y concepciones. A nivel

nacional es importante impulsar estudios comparativos que partan tanto de una reflexión teórica (alimentándose de y con una postura crítica frente a los estudios ya realizados) y que se afiancen en el trabajo empírico. Es necesario evaluar los temas que no están siendo incluidos y los nudos que no se han resuelto e impulsar investigaciones en esa línea. Esto también permitirá ampliar los espacios de discusión sobre los distintos temas que deben ser incluidos en el concepto de la seguridad ciudadana y la manera en que se los debería incluir. En estos momentos me parece imperante reflexionar sobre las tensiones que se están generando entre los organismos nacionales y seccionales, así como la reflexión profunda sobre las causas y las expresiones de los distintos tipos de violencia en la sociedad ecuatoriana; b) Crear algún medio para centralizar y sistematizar los estudios ya existentes en Ecuador (crear por ejemplo una biblioteca en la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana). Por medio de esta experiencia investigativa se pudo constatar que la información está muy dispersa. En muchos casos las personas que trabajaban en las instituciones en las cuales se produjeron algunas investigaciones desconocían la existencia de las mismas. Por esto es necesario concentrar la información existente de manera que sea mucho más accesible al público, sobre todo en el caso de aquellos trabajos que no han sido publicados. Esto a su vez permitirá crear una memoria de investigación de manera que los trabajos futuros se alimenten de los anteriores evitando también la duplicación de esfuerzos; c) Apoyar e impulsar espacios de reflexión y debate con agendas amplias que permitan una amplia participación de la ciudadanía; d) Motivar el uso de la investigación como una herramienta altamente valiosa en el diseño de políticas públicas en el campo de la seguridad ciudadana. Este tema se presta de manera marcada al accionar basado en supuestos y estereotipos, por lo que es necesario definir las políticas en base a la investigación científica. Esto permitirá el diseño de políticas más acertadas y eficaces; e) Apoyar la publicación de investigaciones que se destaquen por su calidad y pertinencia.

Capítulo II

La seguridad ciudadana en Ecuador, avances en la construcción del concepto: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2005-2010

Geannine Alvarado

Cuando hablamos de “seguridad ciudadana” nos referimos a un concepto en “mutación”, y por consiguiente, en constante construcción. De esto da cuenta, la amplia bibliografía publicada en los últimos años, que ha logrado evidenciar la complejidad de este tema, así como también, ha permitido responder a la necesidad de incorporar nuevas y diversas lecturas sobre las diferentes manifestaciones de la violencia, la seguridad ciudadana y las políticas públicas que se vienen efectuando. Es así que, después de más de una década de implementación de políticas a cerca de seguridad y de un trabajo investigativo por parte de algunas instituciones académicas, se puede observar que este concepto ha cobrado fuerza y se halla posicionado dentro de las agendas publicas tanto locales como nacionales. Hechos fundamentales dentro de un contexto nacional, en donde por primera vez se cuenta con un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

Se puede afirmar entonces que la “seguridad ciudadana” constituye un tema de interés en la producción de conocimientos, pero no sólo a nivel nacional. A nivel local, el tema también es relevante, no sólo a nivel investigativo sino también, a través de la implementación de políticas de seguridad ciudadana, como lo ocurrido en Quito¹, Guayaquil y Cuenca.

1 La participación del DMQ en el tema de seguridad ciudadana es una experiencia inédita, ya que antes de marzo de 2008 el municipio no contaba con una ley que faculte su participación en este tema y tampoco existía una Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. A partir del 2000 la seguridad ciudadana pasa a ser parte de la agenda del DMQ.

Estas ciudades mantienen una percepción contante de inseguridad que se ha visto respaldada por el crecimiento de los delitos –especialmente contra las personas y la propiedad²– que geográficamente se manifiestan con repercusiones específicas. A pesar de ello, y de las políticas de seguridad implementadas, constituyen sitios donde frecuentemente se evidencian problemas de diagnóstico, de generación de capacidades y de compromisos institucionales para el tratamiento del fenómeno de la violencia.

Existe también un escaso análisis de la incidencia que tienen estos conflictos en el sistema de gobernanza de la seguridad, debido en gran parte a la falta de investigaciones sobre dicha problemática, mucho más sino nos referimos a investigaciones de tipo cualitativo. La tendencia ha sido que las estrategias de intervención y las políticas sobre el tratamiento de la violencia incidan en el fenómeno desde lo cuantitativo; es decir, reducir los índices de la violencia a través de la reducción de las tasas delictivas, etc. Sin embargo, “no se ha intentado cambiar las valoraciones y los significados sobre la violencia que están sólidamente instalados en la subjetividad de las personas y que tienden a legitimar y/o naturalizar la violencia” (Santillán, 2009: 87).

A nivel local existen otras diferencias que tienen que ver con la producción investigativa de la seguridad y la violencia. De los hallazgos en esta investigación se puede evidenciar que en Quito es donde existe una mayor cantidad de publicaciones sobre el tema, sin que esto quiera decir por supuesto, que se refieran a esta realidad únicamente. Por otra parte se pudo apreciar también, que existe una tendencia a la disminución de investigaciones en temas que antes tuvieron relevancia en el ámbito local, a pesar de que los tipos de violencia analizados han crecido y aún continúan siendo motivo de preocupación³. Esto se aprecia especialmente en los centros académicos donde se desarrollan nuevos temas de investigación, es importante mencionar también que cada texto intenta estudiar a la violencia desde

2 En Quito los índices de violencia se han incrementado, según informes del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, lo que ha modificado la percepción ciudadana en cuanto a la seguridad. En Guayaquil los informes de la Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil corroboran esta información.

3 Esta observación se realiza en comparación al trabajo expuesto en el capítulo anterior por Andreina Torres.

diferentes enfoques, explicar sus causas, describir sus manifestaciones o formular una serie de recomendaciones cuyo fin es superar la problemática establecida.

En Quito, existen algunas instituciones académicas que han realizado grandes aportes en el estudio del tema de seguridad. Entre las principales entidades se hallan FLACSO (a través de sus programas de Estudios de la Ciudad, Relaciones Internacionales y Comunicación). También podemos mencionar al Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar y, a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Existen también instituciones gubernamentales como el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que conjuntamente con la Corporación de Seguridad Metropolitana⁴ (CORPOSEGURIDAD) y el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, han desempeñado un rol importante en el impulso y el debate sobre seguridad ciudadana. Esta institución mantiene además una publicación periódica, constituida básicamente por datos cuantitativos sobre violencia y seguridad ciudadana referidos a la realidad local.

En las otras dos ciudades la realidad es distinta. En Cuenca, la seguridad ciudadana es un tema poco desarrollado en su integralidad y no ha sido asumido institucional o socialmente como una de las preocupaciones fundamentales para el desarrollo y el bienestar social. Prueba de ello es que este tema es tratado de forma aislada, por parte de personas e instituciones interesadas en esta problemática. Se evidencia además un apoyo mínimo en el área investigativa por parte de las instituciones educativas, hecho que se aprecia notablemente en la ciudad de Guayaquil. La escasez de investigaciones parecería tener entre una de sus causas, que muchas de las instituciones que antes estuvieron presentes en el territorio trabajando sobre el tema investigado, han ido desapareciendo. Tal es el caso de algunas ONG e instituciones privadas en la ciudad de Cuenca. Sin embargo, podemos apreciar también en esta misma ciudad, que el tema de violencia

4 Actualmente EMSEGURIDAD-Q, Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia ciudadana creada mediante Ordenanza Metropolitana No. 309 del 16 de abril de 2010 para la aplicación de proyectos, la operación y servicios de mantenimiento relacionados con la seguridad y convivencia ciudadana.

aún se halla dentro de las agendas de investigación, destacándose especialmente la “Violencia de género e intrafamiliar” impulsado por el Programa de Género de la Universidad de Cuenca; así como también, el “Maltrato infantil”. También existe un trabajo destacado de la Municipalidad en el área de género, seguridad y desarrollo.

En Guayaquil, la producción referida a la realidad local es mínima. Lo que existen son documentos elaborados por parte de los organismos locales sobre la implementación de sus políticas públicas, como son los informes técnicos de la Municipalidad y sus organismos ejecutores como la Fundación Malecón 2000 y la Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil. Además, se evidencian enfoques limitados en el tratamiento de temas de investigación que se habían abordado anteriormente, tal es el caso de la violencia de género, maltrato infantil, trata de personas, derechos humanos, acceso a justicia, etc. Como se puede observar, existe poco interés por el trabajo investigativo sobre seguridad ciudadana, tanto en Guayaquil como en Cuenca, lo que nos permite concluir tal vez de forma anticipada, que la mayor parte de intervenciones y la implementación de modelos de gestión de seguridad ciudadana, que se vienen realizando por parte de instituciones públicas y privadas, no sustentan sus acciones en un trabajo investigativo previo, hecho que se corrobora cuando la producción científica observada es aún muy escasa, para estas localidades.

Con todo lo expuesto, se puede afirmar que un punto de partida para entender la seguridad ciudadana, puede ser a través de una mirada sobre lo que se ha desarrollado en esta materia en nuestro país, tratando de hacer un recorrido más general, que nos ayude a pensar este problema que de alguna manera nos interesa y convoca. En líneas generales, la idea es tratar de entender lo que está pasando desde la perspectiva académica, y de las instituciones encargadas de la problemática; es decir, mediante la realización un inventario de estas investigaciones, que no corresponden a la producción de los centros académicos exclusivamente, ya que se trata de observar también la relación que existe entre las políticas planteadas y el trabajo investigativo previo; sino también, de todo lo que se ha generado en materia de seguridad ciudadana dentro de instituciones públicas y privadas que apoyan al tratamiento del tema.

Panorama general

Como se había mencionado, entre las publicaciones de mayor trascendencia en Quito, sobre seguridad ciudadana y violencia, se hallan los trabajos del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador. Este programa, a partir del año 2003, conjuntamente con el MDMQ ha desarrollado diversas actividades (foros, comités, debates, conversatorios, investigaciones, etc.) que han permitido posicionar el tema del manejo de la política de seguridad ciudadana a nivel local y nacional. Se podría afirmar entonces, que después de siete años de trabajo en investigación sobre temas de violencia e inseguridad ciudadana, este programa

ha aportado sostenidamente a la comprensión de los fenómenos estudiados bajo una metodología que ha privilegiado el debate interinstitucional en el DMQ, y por ende ha mostrado el importante rol que pueden cumplir las instituciones académicas en las instancias encargadas de la toma de decisiones, sin perder su especificidad como generadoras de conocimiento crítico (Pontón, 2008a: 12).

Entre sus publicaciones permanentes se hallan el *Boletín Ciudad Segura*⁵, del cual “se han publicado una serie de números, que abordan en ediciones separadas diversos aspectos de la seguridad ciudadana, los cuales –se podría decir– constituyen un estado de la situación en el análisis de esta problemática a nivel local, nacional e incluso regional” (Pontón, 2008: 12-13). Es a partir de esta producción crítica y reflexiva, que surge como iniciativa realizar la colección *Ciudad Segura*, que constituye una compilación, que reúne en una sola publicación, los aportes realizados, por diferentes

5 Tiene por objetivo “reflexionar de manera actualizada los diversos aspectos de la violencia y la inseguridad que afectan a la población, con el fin de proponer políticas y acciones que permitan avanzar hacia la ‘construcción de una sociedad con mejores niveles de convivencia’” (Pontón, 2008: 12). El boletín contiene varias secciones que refuerzan desde diferentes ámbitos este propósito, consta de un editorial, un tema central, un segmento internacional, una propuesta de política pública, un análisis mediático, entrevistas, cuadros comparativos regionales y recomendaciones bibliográficas. Cada tema abordado en el Boletín *Ciudad Segura* es debatido previamente a través de un foro mensual en el que participan miembros del Comité Técnico Interinstitucional que son parte del acto por la Seguridad Ciudadana del DMQ. Se puede ver los contenidos de los boletines en <http://www.flacso.org.ec/html/boletinciudadsegura.html>

autores, en los diversos aspectos tratados. El resultado, hasta la fecha, son tres volúmenes que agrupan una serie de doce boletines en cada uno, trabajados bajo diversos enfoques. Es así que: el volumen I de la colección (boletines del 1 al 12) titulado *Debates sobre seguridad ciudadana* está dividido en tres secciones. La primera agrupa los temas de actores (pandillas, guardianías privadas, cooperación internacional para la seguridad); la segunda sección trata sobre instituciones (reforma policial, reforma judicial, cárceles en Ecuador); finalmente, la tercera parte recopila temas sobre procesos (control de armas, presupuesto de la seguridad ciudadana, seguridad ciudadana y política, violencia de género, seguridad ciudadana en frontera y políticas locales de seguridad ciudadana).

El volumen II de *Ciudad Segura* (boletines del 13 al 24), titulado *Escenarios y efectos* compila los boletines publicados, en tres temáticas distintas. La primera parte denominada “Escenarios de la violencia urbana”, incluye temas como cronología de la violencia, georeferenciación de la inseguridad, violencia de género en el espacio público y fútbol y violencias. La segunda parte titulada “Efectos de la violencia y la inseguridad” reúne temas como percepción de la inseguridad, violencia en los medios de comunicación, los costos de la violencia y, privatización de la seguridad. Finalmente, en la tercera parte sobre “Violencia social y debilidades institucionales”, se recopila temáticas como violencia en el sistema educativo, linchamientos urbanos, seguridad ciudadana y transporte urbano y, sicariato en el Ecuador.

El volumen III, publicado a finales de la realización de este estudio, titulado *Nuevas problemáticas de seguridad ciudadana*, agrupa de igual manera bajo tres categorías los temas tratados en los boletines del número 25 al 36, los cuales se propusieron “visibilizar los fenómenos de la violencia y la criminalidad poco reconocidos por los actores de la política en este campo” (Santillán, 2010: 15). Es así que en la primera parte, denominada “Economía y delito” agrupa temas como delito a la propiedad, robo de vehículos, mercado de bienes robados y vivienda y seguridad. La segunda sección “Violencia y vulnerabilidad social”, reúne temas como suicidio, femicidio, centros de tolerancia y trata de personas. Finalmente, la tercera parte “Normas y prácticas de control social” incluye temas de impunidad,

nueva constitución, participación comunitaria y video vigilancia (todos estos temas serán desarrollados más adelante).

Se crea también desde el año 2007, la *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO*⁶, de publicación cuatrimestral. Al igual que el *Boletín Ciudad Segura* cada número de esta publicación aborda la problemática de la seguridad ciudadana desde diferentes ámbitos, constituyéndose en “una herramienta para la reflexión crítica, debate, actualización de conocimientos, investigación y consulta, destinada tanto a la comunidad científica como a aquellos actores involucrados en las instituciones y en las organizaciones vinculadas a la lucha contra la violencia y al desarrollo de políticas de seguridad ciudadana en América Latina”⁷. Los números publicados corresponde a los temas de: cárceles, policía, justicia, pandillas, medios, prevención e historia.

Existen además otras publicaciones como *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, libro editado por Fernando Carrión y Johanna Espín, en el que se publicaron los trabajos y ponencias presentadas en el Seminario Internacional *Seguridad ciudadana: instrumentos para el diagnóstico y toma de decisiones*⁸. En esta publicación se presentan una serie de artículos que tratan el tema de la “producción de información sobre violencias e inseguridad”, analizando no sólo la realidad nacional, sino otras localidades y otros contextos, tales como: Argentina, Brasil, Colombia, España y Venezuela, que servirán de apoyo para el tratamiento conceptual de esta problemática. En su artículo introductorio, los autores ponen énfasis en buscar

problematicar la necesidad de repensar las bases empíricas del conocimiento –los cimientos–, esto es: las disciplinas y sus instrumentos, las fuentes

6 Esta revista está compuesta por varias secciones que profundizaran sobre un tema central en cada edición; se inicia con un editorial, se realizan reseñas y artículos, luego se difunden investigaciones correspondientes a la realidad de diversos países latinoamericanos, seguidas de estadísticas a nivel regional, entrevistas a expertos/as en cada problemática, para finalizar con sugerencias de libros y bibliografía recomendada en cada tema.

7 En <http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=7>. (Consultada el 30/07/2010).

8 Que se llevó a cabo en Quito durante los días 14 y 15 de noviembre de 2007.

de información, los mecanismos de registro, las variables e indicadores, entre otros; no dar por sentado que solo hay que corregir o mejorar los datos, sino que adicionalmente existe la necesidad de cuestionar y debatir las propias bases de la producción de la información. El objetivo es: poner en debate y reflexión tres temas: primero, vincular los indicadores a las visiones teórico-metodológicas que las sustentan; segundo, relacionar los problemas de información a partir de las asimetrías que estas concepciones metodológicas introducen; y tercero, conocer el peso que tiene la globalización de la información en la generación de datos locales. Finalmente, viene una descripción de la lógica en que se presentan casos aleccionadores de la situación analizada (Carrión y Espín, 2009: 11).

Este es un artículo interesante en la medida en que se trabaja un tema de mucha relevancia, como es el de las herramientas de medición y las fuentes de información en materia de seguridad ciudadana, al que se le ha dado poca importancia desde la perspectiva académica.

Por otro lado, *Economía política de la seguridad ciudadana* es otra publicación editada por Fernando Carrión y Manuel Dammert (2009). Este texto tiene por objetivo superar el “panorama criminal” con el cual se ha venido tratando a la seguridad ciudadana mediante la reflexión en torno al carácter político y económico que marca a la violencia y la seguridad ciudadana. El enfoque que los autores otorgan a su texto lo convierte en una lectura interesante puesto que pone sobre la mesa nuevas entradas, a su vez, nuevas fuentes, datos y temas que van más allá de las estadísticas criminales y de la victimización como elementos contextuales y situacionales, para dar cuenta del panorama general del fenómeno de la violencia.

Freddy Rivera, en su compilación *Seguridad multidimensional en América Latina*⁹ (2008), nos presenta una serie de artículos los cuales trabajan los “tópicos y visiones más representativas de la seguridad, para plantear este tema, no como una materia relacionada al cuidado clásico de las agendas estatales únicamente, sino como un espacio público que se organiza dentro de lo urbano, lo humano, lo económico, y lo social” (Rivera, 2008: 9).

9 En este libro se publicaron un conjunto de ponencias presentadas en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, en conmemoración de los 50 años de existencia del sistema internacional de FLACSO.

En el campo regional e internacional, el Programa de Estudios de la Ciudad conjuntamente con el MDMQ, a través de CORPOSEGURIDAD, viene desarrollando la colección *Ciudadanía y violencias*¹⁰, que comprende 12 ejemplares, cada uno de los cuales recoge “los trabajos de autores y autoras internacionales de reconocida trayectoria en el análisis y reflexión de la violencia como fenómeno social, y de la seguridad ciudadana como propuesta de política pública cuyo fin es construir ciudadanía y mitigar los impactos de la violencia social” (Torres, 2008: 1). Cabe aclarar que si bien esta colección es trabajada por autores cuyas temáticas y experiencias no son exclusivamente de la realidad ecuatoriana, son tomadas como base para afianzar los conocimientos sobre violencia y seguridad ciudadana, con un claro énfasis en América Latina, cada uno abordando temáticas distintas en el campo de la reflexión y la investigación.

El primer volumen *Conflictos globales. Violencias locales*, escrito por Jaume Curbet¹¹, nos permite tener una visión global sobre los problemas de inseguridad y su “localización” en contextos micro, específicos. En su texto, el autor

[e]xamina las dinámicas del Crimen Global Organizado, destacando su rentabilidad y escaso escrutinio en el mundo actual globalizado; la lógica de una ‘guerra contra el terrorismo’ cuya inmediatez excluye cualquier tipo de reflexión acerca de sus tácticas; los riesgos producidos por la industria manufacturera, expresados, por ejemplo, en la abrumadora cantidad de accidentes de tránsito que desde esta óptica ya no resultan ‘accidentales’, y; la dimensión social de los riesgos ‘naturales’ cuyos impactos diferenciados revelan claramente la vulnerabilidad de los más pobres. Paralelamente, el autor analiza cómo estos procesos se ‘globalizan’ (...). Es por ello que una preocupación central del autor consiste en discutir la posibilidad de pensar una seguridad ‘sostenible’, que ofrece también la oportunidad de enfrentar los problemas de inseguridad no de manera sectorial sino de manera inte-

10 Las reseñas de los libros fueron escritas por Andreina Torres para la *Revista EURE*, Vol. XXXIV, No.103, diciembre 2008. Sección EURE RESEÑAS. Las reseñas de los volúmenes se apoyan también en los prólogos escritos por el equipo del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO: Alfredo Santillán (Vol. 1), Daniel Pontón (Vol. 2), Andreina Torres A. (Vol. 3), Fernando Carrión (Vol. 4), Jenny Pontón (Vol. 5), Andrea Betancourt (Vol. 6) y Johanna Espín (Vol. 7).

11 Director del Observatorio del Riesgo de Cataluña.

gral a través de una mirada ‘penetrante, comprensiva y rigurosa’. A pesar de la urgencia de las demandas por mayor seguridad, Curbet hace un llamado a la reflexión detenida y a poner un alto a la acción que termina por obviar la ‘raíz del problema’ (Torres, 2008).

El segundo volumen, *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, presenta los trabajos de Lucía Dammert¹². El libro está dividido en dos grandes secciones. La primera, titulada “Desafíos de la seguridad ciudadana en América Latina” explora problemáticas relacionadas con la prevención comunitaria del delito a través de la participación ciudadana. La autora hace un análisis del funcionamiento de las instituciones policiales para las cuales plantea una reforma estructural, por otra parte aborda el nuevo rol militar en el control de la criminalidad como una respuesta de los gobiernos de turno ante la crisis de inseguridad ciudadana. Otro tema que es estudiado es el rol de los medios de comunicación en el tratamiento de la violencia. También introduce en esta sección la diferenciación por género de las percepciones de inseguridad. La segunda parte del libro está dedicada exclusivamente a estudios de caso de Chile y Argentina.

En el tercer volumen, titulado *Sociología de la violencia en América Latina* de Roberto Briceño-León¹³ nos presenta una serie de análisis centrados en la comprensión de los fenómenos violentos desde una perspectiva sociológica. Desde esta entrada, desarrolla marcos explicativos para entender la violencia en América Latina, la cual cataloga como un fenómeno esencialmente urbano. El autor plantea otros análisis como la relación jóvenes y violencia, así como también muestra interés en analizar los efectos devastadores de la violencia en la convivencia y el Estado de Derecho, los cuales se ven reflejados en actitudes que apoyan el “derecho a matar”, el fracaso del proyecto “civilizatorio” y, por último, el miedo y la “pérdida” de la ciudad. Finalmente, las reflexiones del autor se concentran en desentrañar la especificidad de la violencia en Venezuela.

12 Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Chile.

13 Director del Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO) con sede en Caracas, Venezuela.

El cuarto libro de esta colección es *Inseguridad, prevención y policía*, escrito por Máximo Sozzo¹⁴. En el mismo, el autor nos presenta algunas indagaciones teóricas enmarcadas en el campo de la criminología crítica y la sociología. En el texto, el autor se concentra en presentar

las dificultades que impone la medición del delito o, en palabras del autor, la ‘tarea de conocer’ el fenómeno de la criminalidad. En este campo Sozzo hace un abordaje crítico de las diversas herramientas existentes para un acercamiento ‘objetivo’ a las cifras del delito, con un especial énfasis en las encuestas de victimización y su aplicación en diferentes contextos. Otra tarea que emprende el autor consiste en develar los preceptos teóricos e ideológicos y las racionalidades que se esconden tras las diversas propuestas de prevención del delito, llamando la atención sobre el origen de las mismas y su lugar de enunciación, para de esta manera poder mantener un ojo crítico ante respuestas que pueden presentarse como meramente técnicas y libres de valores. Apoyado en las ideas de Crawford, Sozzo hace una disección de las ‘tácticas’ de prevención del delito, –‘situacional y ambiental’, social y comunitaria– y sus diversas ‘técnicas de intervención’, tomando ejemplos de diferentes países, principalmente anglosajones (...). Por último, un importante eje de análisis que nos presenta el volumen de Sozzo se relaciona con el rol histórico que ha tenido la policía, las diversas lógicas y racionalidades que han definido su accionar y los procesos de reforma policial en el marco de las estrategias de prevención del delito (Torres, 2008).

Por su parte, Elena Azaola¹⁵, la autora del quinto volumen *Crimen, castigo y violencias en México*, nos muestra el trabajo que ha venido realizando para comprender violencia y la criminalidad y las distintas instituciones que rodean al fenómeno, en el contexto particular de México, desde una perspectiva antropológica y de género, así como también la inclusión de grupos generalmente relegados de las políticas públicas como son los niños y las mujeres.

El libro se divide en seis secciones que abordan temáticas específicos: criminalidad y derechos humanos, análisis de la institución policial, acer-

14 Profesor de la Universidad Nacional del Litoral de Argentina.

15 Antropóloga y psicoanalista.

camiento a la realidad carcelaria, y el tratamiento que el sistema de justicia penal ofrece a las mujeres. Finalmente, explora otras temáticas como la violencia de género y el maltrato infantil.

Finalmente, el sexto –y último– volumen publicado hasta la realización de este estudio, se titula *Ensayos sobre seguridad ciudadana*. Este volumen “constituye para FLACSO Ecuador un tributo al legado de Paulo Mesquita Neto”¹⁶ (Betancourt, 2008: 17).

En sus trabajos, trata temas relacionados con el concepto de seguridad pública, el rol de los gobiernos locales en la seguridad ciudadana, la reforma policial y los derechos humanos en Brasil. En el texto, el autor enfatiza en

las resistencias que han enfrentado los distintos esfuerzos de reforma que se han tratado de impulsar en el país y la persistencia (antes que transformación) de una lógica militar que ha dominado el sistema de seguridad pública brasileño (...) un segundo nodo de análisis, se ubica en el campo de las políticas públicas y, principalmente, en la comprensión del rol que los municipios empiezan a jugar en el ámbito de la seguridad pública o ciudadana en el país, esfuerzo que para el autor se materializa en la creación de instancias de discusión y acción como el Foro Metropolitano de Seguridad Pública de Sao Paulo. Un tercer nodo de análisis importante, es la reafirmación de los derechos humanos como un marco básico necesario para exigir una revisión de las prácticas policiales y una reducción efectiva de la violencia policial. Mesquita Neto hace una revisión minuciosa de los presupuestos asignados al Plan Nacional de Derechos Humanos de Brasil y comprueba la todavía insuficiente importancia que se ha dado al tema, incluso bajo la administración Lula. Por último, una temática que marca gran parte de los estudios desarrollados por el autor se refiere al rol de la policía, su funcionamiento en el contexto particular de un país federal, las investigaciones que se han producido sobre la institución en las últimas décadas y las posibilidades de reforma de dicha instancia (Torres, 2009: 5).

16 Académico del Núcleo de Estudios de Violencia de la Universidad de Sao Paulo. Falleció recientemente.

Conceptos de seguridad ciudadana y violencia

El estudio de las manifestaciones de la violencia y de la seguridad ciudadana ha tenido un despliegue muy importante en los últimos años. Como señala Santillán (2010) los discursos sobre la inseguridad se hallan internalizados e institucionalizados en varios niveles: opinión pública, instancias de Gobierno nacional y local, espacios académicos, y ciudadanía en general. Sin embargo, a pesar de que la discusión sobre la (in)seguridad se haya llevado al plano académico y de los hacedores de políticas, no se puede afirmar aún que se haya generado un verdadero debate entre las diferentes posturas. Más bien, se ha tendido a invisibilizar gran parte de los procesos sociales que la engendran, siendo más evidente en el caso de Ecuador, donde no existen verdaderas agendas de investigación a mediano y largo plazo que ayuden a comprender el claro oscuro de este fenómeno.

Como mencionan varios intelectuales, la incongruencia radica en que mientras más se habla de (in)seguridad, menos se conoce de la misma. Así, por su parte, Carrión (2007c), en su texto introductorio “Reforma policial” publicado en la *Revista URVIO* afirma que:

el concepto de (in)seguridad no es claro, ya que hace referencia, por un lado, a un conjunto plural de violencias distintas, entre las que sobresalen los delitos (es decir, aquellas que están tipificadas en el código penal) y, además, dentro de ellas son prioritarias las definidas internacionalmente (terrorismo, narcotráfico y migración irregular); y, por otro, a políticas distintas, como si una y otra fueran similares y únicas; esto es, inscritas en la lógica del pensamiento único que se ha pretendido generalizar en la región (Carrión, 2007c: 6).

Existen algunos autores que han desarrollado algunos conceptos de seguridad ciudadana, y a pesar de que su uso se halla enormemente generalizado, es un término sumamente ambiguo, y que puede ser definido desde posturas muy distintas, que van desde visiones que enfatizan las nociones de seguridad pública y otras las de seguridad humana, hasta aquellas que se confunden con las nociones de criminalidad y de violencia. Además para otros autores como

Carrión (2009) la seguridad ciudadana constituye un derecho: “derecho a vivir en paz”, o como para Gutiérrez (2008) ésta se define en función de una sensación: “temor” y/o “percepción de inseguridad”.

Existen también quienes abordan el tema de la seguridad apropiándose de conceptos que se adaptan de otros que se manejan desde organismos internacionales y que no obedecen a una realidad local específica, evidenciando como lo manifiesta Daniel Pontón (2004), un discurso hegemónico alrededor de la visión de seguridad ciudadana. Por otra parte es preciso reconocer también que, cuando hablamos de seguridad ciudadana no necesariamente hablamos de conceptos únicos, sino que se transversalizan otros enfoques, que van, desde la violencia (como su correlato), el respeto a los derechos humanos, hasta criterios más específicos que tiene que ver con su institucionalidad (sistema judicial, carcelario y de control) o desde sus procesos: cooperación interinstitucional (local, nacional, internacional), los costos de la violencia, y el presupuesto de la seguridad para combatirla, etc. Otras posturas en torno al tema de la seguridad ciudadana se enmarcan dentro del ámbito de la participación ciudadana y enfatizan el rol de la ciudadanía en el ejercicio pleno de su derecho a la seguridad y su participación activa para su consecución, y hay quienes enfatizan otros enfoques que tienen que ver con la implementación de la política pública para lograr un mayor desarrollo, etc. Por su parte, Daniel Pontón (2005) señala que la seguridad como concepto político se relaciona con lo social, cultural, económico, lo ambiental y el bienestar. Por lo tanto, “la seguridad ciudadana puede ser definida desde distintas posturas, por lo que es necesario generar un debate sobre su definición, sobre todo en relación a contextos locales específicos” (Torres, 2005: 9).

De lo anotado podemos apreciar que el concepto de seguridad ciudadana es un concepto *polisémico*, por lo tanto, existen distintos enfoques que la definen, y que derivan en la aplicación de diversas políticas. Así tenemos, por ejemplo: “el enfoque conservador, que reivindica la fuerza (policía), de los valores (control) y del orden (*establishment*); y las progresistas apuntan a los derechos (un derecho y no a un servicio que debe ser pagado), a des-seguritización (más ciudadanía) y a la prevención (no a la represión)” (Carrión, 2006b:1). Sin embargo, a pesar de estas corrientes el autor afirma

que existe una ausencia total de estas políticas, tanto así, que al momento de su aplicación no se distinguen unas de otras.

Una de las investigaciones, que ofrece una reflexión teórica del concepto de seguridad ciudadana es la tesis de Daniel Pontón realizada en el año 2005: “Los fundamentos teóricos del debate político de la seguridad ciudadana en América Latina”. Este trabajo analiza “todos aquellos elementos que contribuyen a configurar el nuevo concepto de seguridad como producto de un largo y lento proceso que obedece tanto a factores estructurales (balance de poder) y circunstanciales (nuevas amenazas) al mismo tiempo” (Pontón, 2005: 7). Para este autor el debate de la seguridad ciudadana en América Latina se basa en tres pilares o entradas para su aplicación.

La primera entrada tiene que ver con la participación y viene desde las teorías constructivistas de las ciencias sociales producto de la tensión irresoluble entre la seguridad pública e individual (estructura y agencia); donde los actores sociales dentro de una esfera social y cultural toman un papel activo en la construcción de mecanismos de participación y negociación institucional de nuevas demandas que a la vez van moldeando las características básicas de cada modelo de intervención, es decir, se retoma un nuevo concepto de lo público en el manejo de la seguridad. Por otro lado, la entrada desde la cooperación internacional y la coordinación institucional que tiene que ver con el neoinstitucionalismo dentro del campo de las relaciones internacionales y la ciencia política. Esto a su vez es producto de nuevas fuerzas hegemónicas a nivel académico, nuevas formas de realismo y de domino geopolítico que inciden sobre las agendas de seguridad en especial de América Latina. El tercer elemento o entrada obedece al nuevo paradigma de la política pública en seguridad actual como lo son los modelos de prevención de la violencia que se diferencian de los modelos de control social penal clásicos (Pontón, 2005: 9-10).

Por otro lado, existen algunos autores que tienden a trabajar el concepto de seguridad ciudadana, acercándose más a una noción de seguridad pública; Carrión (2009b) al respecto, ofrece algunas aclaraciones conceptuales para el tratamiento del tema:

La seguridad ciudadana no es sinónimo de seguridad pública, aunque en la práctica se las confunda conscientemente, al extremo de buscar neo-enemigos (pandillas, narcotráfico, tratas), construir lógicas de combate (estigmas, guerras, ausencia del derecho del ofensor) y producir un discurso ambivalente ante la población. Mientras la seguridad pública busca la defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno (amenaza) y tiene un marco institucional nacional con características represivas (policía, justicia y cárcel), la seguridad ciudadana se refiere a la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura, expresadas en el respeto al derecho ajeno bajo la norma, para lo cual tiene presencia un conjunto de instituciones públicas (municipio, justicia, cárcel) y sociales (universidades, medios de comunicación, defensores de derechos humanos). Allí radica la condición ciudadana de la seguridad: los derechos y deberes individuales y colectivos de la población en el marco de un Estado que debe garantizarlos (Carrión, 2009b: 10).

Como podemos apreciar para Carrión, la seguridad ciudadana se aleja de lo que tradicionalmente se ha conocido como seguridad pública y más bien establece una conexión entre los conceptos de seguridad ciudadana, derechos y democracia.

El debate de la seguridad ciudadana se ha extendido también a la formulación de políticas públicas. Es así que, en el año 2008, el Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades publica la *Agenda de seguridad, soberanía y democracia*. En este documento se enfatiza que la seguridad ciudadana es entendida como un objetivo necesario para mantener un Estado democrático, y lograr el respeto a la Constitución y los Derechos Humanos. Además, se plantea que la construcción de la agenda de seguridad requiere de la articulación institucional tanto pública, como privada: “La seguridad debe ser vista en forma integral y no solamente como una herramienta para solucionar el problema de la delincuencia” (Ministerio de Gobierno, 2008: 11). Esta integralidad implica implementar medidas preventivas, así como procesos de educación y formación ciudadana. Por lo tanto la seguridad no es un concepto normativo ni ontológico, es más bien un debate que involucra a actores (estatales y no estatales) que anteriormente no tenían relación con el mismo (Pontón, 2005).

Como afirma Pontón, la seguridad ciudadana convoca a nuevos actores, entre ellos la misma ciudadanía a través de su participación para la prevención y erradicación de la violencia. Olga Vallejo (2009) en su artículo “Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito”¹⁷ da cuenta de este arduo proceso de participación en el DMQ, sus alcances y limitaciones. Vallejo considera que “la participación ciudadana, tiene que ver con la manera en que los seres humanos se identifican y se involucran a través de acciones individuales y colectivas con un espacio territorial, de ahí la necesidad de fortalecer este vínculo para proteger la convivencia de quienes habitan en un determinado lugar” (Vallejo, 2009: 4). El énfasis puesto en la protección a la convivencia es el aspecto clave que involucra a la comunidad organizada en el ejercicio pleno de la seguridad ciudadana. En conclusión, la autora afirma que es necesario que la participación comunitaria en materia de seguridad ciudadana sea replanteada en función de cada una de las realidades locales, tanto a nivel de la ciudad como de los barrios. Dicha participación “debe estar encaminada y fundamentada en la creación de un nuevo modelo de gestión que incorpore herramientas de administración y de planificación de la realidad barrial, que permitan optimizar los recursos disponibles y la inclusión de los diferentes grupos sociales” (Vallejo, 2009: 8-9).

Otro de los textos que coincide con los planteamientos anteriores es el *Plan de seguridad ciudadana* (2008), elaborado por el Ministerio de Gobierno. Este documento sostiene que un enfoque de seguridad ciudadana implica:

el derecho de los ciudadanos y ciudadanas de vivir en un entorno que garantice la convivencia democrática y armónica, generado por sistemas efectivos de justicia, rehabilitación social, y orden público que se enfocan en la prevención, información, participación y corresponsabilidad, así como mejorar la relación entre la policía y la comunidad, principio fundamental para enfrentar el problema de la delincuencia y violencia de forma integral, con el aporte de la participación ciudadana y llegando de forma adecuada a cada región y zona del país (Ministerio de Gobierno, 2008).

17 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2010).

El objetivo de este plan es mejorar el nivel de respuesta que tanto la policía, como otras instituciones brindan en cuanto a los servicios de prevención y vigilancia, auxilio y respuesta, información y servicios de investigación. Por un lado, este documento privilegia las medidas preventivas y el servicio hacia la ciudadanía, y por otro se marca la necesidad de registro y acceso a información, la ejecución de programas ciudadanos de prevención del delito y de erradicación de violencia de cualquier tipo, una mejor relación entre la policía y la comunidad, la provisión y medición de calidad en cada uno de los servicios, mecanismos eficaces de auxilio y respuesta; así como, acceso ante la justicia y un equipamiento tecnológico que permita a las instituciones vigilar, controlar, auxiliar e investigar los eventos que se producen y que amenazan a la ciudadanía¹⁸.

En las definiciones anteriores podemos encontrar algunos puntos en común, entre ellos, el énfasis puesto en el respeto a los derechos, la convivencia democrática y un alejamiento del concepto de seguridad pública, así como también, planteamientos que resaltan el carácter preventivo y participativo de la seguridad, por sobre los procesos represivos y exclusivos por parte de los organismos de control, entre otros. Es así que Carrión sostiene que:

El Estado tiene entre sus funciones proteger a la ciudadanía que lo constituye, por esta razón la seguridad ciudadana no es otra cosa que la protección que debe recibir la población a través del funcionamiento de las instituciones, el fortalecimiento de las prácticas democráticas, el ejercicio de los derechos individuales y colectivos y la exigencia al Estado de las garantías suficientes para la convivencia pacífica, armónica e innovadora (Carrión, 2009: 1).

La tesis de Sheyla Guerrero de la Universidad Santiago de Guayaquil titulada “Hacia la seguridad ciudadana en el efectivo cumplimiento de los

18 Además, el Plan prevé cambios fundamentales dentro de la estructura institucional de la Policía Nacional: en su estructura orgánica funcional, en la capacidad operativa para garantizar seguridad y orden, y en sus unidades de apoyo. Hace especial énfasis en los proyectos de modernización de la estructura de formación y en la de bienestar como el soporte fundamental para que la interacción de la Policía con la ciudadanía sea la más adecuada.

derechos fundamentales” (2006) aborda la noción de seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos. Su objetivo es proponer políticas para impulsar la seguridad ciudadana mediante el efectivo cumplimiento de las garantías constitucionales. Para esta autora, la seguridad ciudadana “debe ser entendida como un bien público, vinculado con el concepto del ‘Estado Social de derecho’, que busca dar seguridad a la ciudadanía en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes. No debe ser entendida como un fin en sí misma, sino como una garantía para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y el logro del bien común” (Guerrero, 2006: 3). Por su parte, Córdova en su artículo “La respuesta sobre seguridad ciudadana en el debate electoral”¹⁹ (2006), nos presenta un enfoque interesante al considerar a la seguridad como un “campo político” que se define a partir de una disputa, pero que necesariamente debe establecerse “en un marco democrático de generación de consensos, de creación de acuerdos, de respeto profundo, por las distintas identidades que confluyen en el proceso social” (Córdova, 2006: 4). Este artículo analiza las diferentes propuestas de los candidatos presidenciales²⁰ sobre el tema de seguridad y concluye que los planes tienden a no responder sino a las necesidades subjetivas y percepción distorsionada de seguridad de la población quienes minimizan otros fenómenos causantes de la inseguridad y que afectan la convivencia y seguridad ciudadana, lo que conlleva que en los planes se presenten más soluciones de corte represivo, antes que soluciones de tipo preventivo (Córdova, 2006: 9). De la misma manera Carrión (2007c) afirma que “las campañas electorales han puesto en el debate la oferta de políticas represivas frente a la violencia y los violentos, dejando de lado las discusiones de fondo referentes, por ejemplo, a las políticas preventivas que deben llevarse a cabo” (Carrión, 2007c: 7).

Otros documentos con enfoque de análisis desde la seguridad ciudadana, pero a nivel local, corresponden a las tesis de Gavilanes (2009) “La seguridad ciudadana y los gobiernos locales: análisis del Observatorio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito” (2009); y Gutiérrez (2008) “Seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito”. En

19 Este artículo también fue publicado en Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 259-276).

20 A propósito de las elecciones presidenciales en nuestro país en el año 2007.

“La seguridad ciudadana y los gobiernos locales: análisis del Observatorio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito” (2009), la autora expresa que “entendemos por seguridad ciudadana la convivencia armónica y pacífica como fundamento para el desarrollo social e individual” (Gavilanes, 2009: 5), pero tiene dos componentes: uno objetivo (hechos reales) y un subjetivo (percepción de seguridad). La autora analiza también el rol del Estado en América Latina en general con respecto a la seguridad y sostiene que, “cuando enfocamos la idea de seguridad en el ciudadano, lo que interesa es que la persona se sienta a salvo” (Gavilanes, 2009: 34). El Estado es el responsable de generar este bienestar a las personas –porque es un bien y un derecho público– por lo que, requiere la participación de todos los actores. Esta autora conecta el tema de seguridad con el respeto a los derechos, afirma que actualmente se acepta que para afrontar el problema de la inseguridad se debe fortalecer los derechos humanos y superar el enfoque militar. La inseguridad requiere un enfoque integral e intersectorial (con nuevos actores como los gobiernos locales). Este estudio es interesante ya que realiza un análisis integral del tema de la seguridad ciudadana, haciendo énfasis en los denominados “componentes objetivos”.

En la tesis “Seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito” (2008), se presentan las causas, efectos y soluciones sugeridas para la seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito. A lo largo del texto se presentan varias conceptualizaciones de seguridad ciudadana, basados en lo propuesto por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y sus agencias. En la conceptualización de “seguridad ciudadana” se consideran como factores principales: la violencia, la delincuencia, la impunidad y el temor. Se parte de la definición dada por la Organización de Estados Americanos (OEA):

La seguridad ciudadana es aquel conjunto de garantías efectivas y circunstancias que debe proporcionar el Estado a cada ciudadano para que este pueda ejercer sus derechos, cumplir con sus obligaciones de una manera integral desde el punto de vista individual y colectivo sin que exista un sentimiento de temor de por medio. La seguridad ciudadana va enfocada más a la ausencia de un sentimiento de temor que es producido por los altos

niveles de delincuencia y violencia que existen en un lugar determinado, inhibiendo al individuo de realizar sus actividades cotidianas que permiten un aporte al desarrollo de la sociedad por lo tanto no obtiene la calidad de vida necesaria para un libre desenvolvimiento (Gutiérrez, 2008: 9).

Entonces, el temor no sólo afecta a Ecuador sino a toda América Latina. Sin embargo, para superar el temor no es necesario únicamente reducir los índices de delincuencia sino generar confianza en las instituciones públicas responsables. En este sentido se diría entonces que el Estado se ha convertido en el principal agresor contra la seguridad ciudadana al no brindar mecanismos para generar garantías a través de las instituciones responsables: Policía Nacional, Función Judicial o Sistema Penal y Sistema Carcelario. Al finalizar del texto, se sugiere la implementación de ciertas medidas de prevención y control social que deberían aplicar en el DMQ, tales como protección especial para grupos vulnerables, control de pandillas, recuperación de espacios público y cultural, especialización de la policía, presencia efectiva de la policía, integración de la comunidad (participación de los ciudadanos), rehabilitación efectiva, reinserción a la comunidad, difusión masiva de programas de seguridad ciudadana, atención escolar, mejoramiento de la imagen del sistema penal, moderación de los medios de comunicación. Adicionalmente, se plantean reformas al sistema de seguridad ciudadana: tipificación de conductas actuales, revisión de penas, creación de mecanismos ágiles para juicios penales, mejorar las instancias públicas pertinentes, entre otras acciones.

Si bien es cierto que, hoy en día existe una amplia gama de literatura a cerca de la seguridad ciudadana, democracia y derechos, el debate sobre este concepto tiene que ver también con el fin último que persiguen las políticas de seguridad, y ésta se diferencia de acuerdo al contexto y a las formas de violencia que en ellos se generan.

En este sentido Pontón (2006) en su artículo titulado “Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana”²¹ define a la seguridad ciudadana a partir de la implementación de políticas, y afirma que

21 Este artículo también fue publicado en Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2009: 317-333).

cuando hablamos de seguridad ciudadana estamos hablando de las “políticas destinadas a garantizar la seguridad y la convivencia de los individuos o habitantes de un determinado territorio a través de lazos sociales y cultura ciudadana” (Pontón, 2006: 4).

Claudia Gómez (2008) en su artículo “Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana”, publicado en el libro *Seguridad multidimensional en América Latina*, compilado por Freddy Rivera, presenta algunos lineamientos y consideraciones generales sobre la manera en que se construyen políticas públicas de seguridad ciudadana. Desde este enfoque de políticas públicas, el artículo parte del supuesto de que:

construir una política pública de seguridad ciudadana implica reconocer que una política es producto de un proceso acumulativo de años en el que ha sido posible impregnar todos los niveles administrativos, territoriales y sociales con ella. Ahora bien, para impregnar todos los niveles administrativos, territoriales y sociales de la política es necesario desarrollar un modelo de gestión, entendiendo por éste una forma de implementar la política, un esquema de funcionamiento interinstitucional e intrainstitucional, que facilite el desarrollo de la misma y un conjunto de protocolos que permitan una acción coordinada, eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo (Gómez, 2008: 369).

Finalmente y para concluir este apartado, se puede afirmar entonces que, el concepto de seguridad ciudadana es un concepto *polisémico* que tiene distintas aproximaciones teóricas, metodológicas y de acción. Como afirma Santillán (2010) es un concepto que obedece a un “modelo acordeón”, es decir, se estira y se contrae dependiendo de la circunstancia.

Sobre la(s) violencia(s)

Si bien es cierto, que no toda inseguridad es causada por la violencia, es necesario para tener una mayor comprensión de este fenómeno, el análisis de las diferentes manifestaciones de la violencia, así como también, de los diferentes enfoques con que se viene analizando este tema. Por ejemplo, dentro de las investigaciones, hay quienes se enfocan en posturas estruc-

turalistas, acerca del fenómeno de la violencia. Existen también quienes privilegian una visión interpersonal de la misma; o también, hay quienes prefieren hacerlo desde un enfoque social. Por otro lado, es importante observar también el enfoque peculiar que se le ofrece a la violencia de género.

En “Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción” (2009c), los autores mencionan que:

una de las características fundamentales para aproximarse al conocimiento del fenómeno de la violencia ha sido la unilateralidad –a pesar de reivindicar la integralidad– a partir de la recurrencia y centralidad asignada a ciertos temas, fuentes e instrumentos, así como al peso asignado: al delito sobre la violencia, a lo operativo sobre lo trascendental, a lo empírico sobre lo teórico, a la víctima sobre el victimario, a la violencia sobre el desempeño institucional y a las políticas represivas del gobierno de la seguridad, entre otras (Carrión y Espín, 2009: 11).

En la introducción del libro *Economía política de la seguridad ciudadana* (2009), Fernando Carrión retoma algunas precisiones de otros autores en torno a la violencia, y manifiesta que:

la violencia; por un lado, no debe ser entendida como una patología social captada a partir de ciertos eventos calificados como delitos, que vienen de los llamados factores de riesgo o de sus múltiples causas, sino de las relaciones sociales particulares del conflicto que nacen de *una compleja construcción social y política* (Sozzo, 2008 citado en Carrión, 2009b: 9). La violencia se expresa a través de diferentes dimensiones (política, estructural, simbólica y cotidiana) y adquiere sentido a partir de los contextos particulares en los que se produce, dando cuenta de su carácter multifacético (Bourgois, 2005 citado en Carrión, 2009b: 9). Y por otro lado, la criminalidad y los delitos hacen referencia a aquellos actos violentos que se encuentran considerados y tipificados por la ley penal (contrato social), y asumidos por ciertos actores estatales (policía, justicia) y no estatales. En otras palabras, violencia y delito (criminalidad) no son símiles, en tanto el primero desborda porque contiene al segundo (Carrión, 2009: 9).

De allí que, la violencia no pueda ser entendida sólo a partir de causas biológicas, morales o sociales, ni sólo a través de los factores de riesgo, sino más bien debe ser entendida como una “una compleja construcción social y política” (Sozzo, 2008). Así, en palabras de Carrión, deberíamos comprender “la violencia como una condición social que tiene múltiples actores directos e indirectos, que es cambiante en la historia y en el espacio, y que, por tanto, no existe un antes ni un después de un evento, es decir, un continuo, sino un objeto (la violencia) construido socialmente en un lugar y en un momento particulares (espacio-tiempo)” (Carrión, 2009: 14-15).

Sin embargo, como se había mencionado, también existen textos que trabajan el sentido de la violencia desde un enfoque estructural. En su tesis, Sofía Gavilanes (2009) plantea diferentes elementos teóricos sobre el conflicto, el delito y la violencia. Se describen los diferentes marcos teóricos que explican el fenómeno de la violencia: las teorías funcionalistas, interaccionistas, de conflicto y de control. Menciona que el crecimiento de los índices de violencia en América Latina son “consecuencia de la insatisfacción de las expectativas creadas en la sociedad contemporánea, de las desigualdades estructurales y de factores culturales” (Gavilanes, 2009: 95). La violencia se ha ido modificando paralelamente a la recomposición del sistema internacional contemporáneo (aparecimiento de nuevas redes criminales), responden a una lógica capitalista. Por lo que, resulta difícil responder a la seguridad ciudadana sólo desde la óptica local, ya que previamente se debe resolver la inseguridad social.

En su texto “Percepción de inseguridad: una aproximación transversal” (2007), Córdova intenta esbozar los imaginarios sociales que la comunidad recrea alrededor de la inseguridad y la conflictividad en general. El texto explora la noción de violencia a partir de este marco conceptual, sustentada en información estadística (encuestas de opinión, informes de victimización entre otros), la perspectiva de inseguridad en el contexto ecuatoriano y específicamente en la ciudad de Quito. El estudio logra identificar la naturaleza contradictoria sobre la que se estructura este fenómeno en el sentido que se va configurando sobre los niveles de violencia existentes en la sociedad, adquiere autonomía al sobredimensionar la victimización real.

Existe una tendencia generalizada en los textos reseñados a considerar a la violencia como un fenómeno multicausal y multifacético, como afirma Gustavo Abad (2005), en su libro *El monstruo es el otro. La narrativa social del miedo en Quito*; la violencia urbana es considerada un fenómeno tan complejo que no puede ser abordado por una sola disciplina. Al igual que Gavilanes (2009), sostiene que la violencia es producto de varias crisis –institucionales, estructurales y circunstanciales–, lo que denota la crisis del Estado. Una visión interesante de este autor es considerar a la violencia como un medio instrumental del Derecho, que legitima cierto tipo de prácticas estatales (como por ejemplo la violencia política).

En estos textos podemos ver que se recupera la noción de violencia estructural apuntando que generalmente observamos las amenazas delin cuenciales como causas de inseguridad y no como efectos de factores de carácter estructural que producen graves desequilibrios sociales.

Por otra parte, un enfoque interesante que analiza a la violencia social y su relación con la salud-enfermedad, es el artículo de Dimitri Barreto “Violencia social” (2007), apoyado por la OPS. En el mismo, busca brindar herramientas conceptuales para analizar el tema de la violencia, la inseguridad y la salud. Barreto busca conectar el tema de la violencia con los conceptos de salud pública y bienestar social. Entonces, también define a la violencia como una construcción social, pero “desencadenada por infinidad de motivos, que van desde actitudes y sentimientos personales tan profundos como la envidia, los celos, el resentimiento y el odio, hasta expresiones colectivas que encarnan un deseo de poder y dominación, o respuestas a la explotación, la injusticia y las carencias” (Barreto, 2007: 134).

Dado que el autor considera que las principales manifestaciones de violencia son los accidentes de tránsito, los homicidios y los suicidios; en este artículo analiza las causas de las muertes violentas desde 1980 a 2004. Otros hechos en los que la violencia influye en la salud pública serían el maltrato infantil, la violencia de género, la violencia sexual y el maltrato institucional.

Existen estudios que dan cuenta de otros dos enfoques específicos bajo los cuales se ha venido estudiando la violencia. Por un lado, están aquellas investigaciones referidas a los “metodologías” con las que se ha venido tratando el fenómeno (causalidad), como el texto de Santillán “El aporte de

los métodos cualitativos para comprender la violencia” (2009); y aquellos que se refieren a los “rostros de la violencia” (cronología, sociedad y geografía del delito), los cuales consideran que la violencia es histórica; es decir, depende del momento y del lugar que se trate.

Alfredo Santillán (2009) en su artículo considera que la problemática de la medición de la violencia no implica reconocer únicamente la validez y utilidad de los valores numéricos del fenómeno de la violencia, sino también reconocer que la investigación cualitativa permite comprender mejor la relación que existe entre ésta y la percepción de inseguridad. Para esto el autor presenta algunas técnicas de investigación de uso específico en los diagnósticos de seguridad, así también los aportes que ha tenido la investigación cualitativa en los estudios de violencia. “Este texto pretende mostrar el significativo aporte del llamado ‘enfoque cualitativo’ al momento de conocer y comprender la fenomenología de la violencia” (Santillán, 2009: 74).

Dentro de los textos que trabajan la fenomenología del delito (rostros) encontramos el trabajo de Fernando Carrión (2007a) titulado “Cronología de la violencia”²². En este texto, nos ofrece una nueva línea de reflexión concerniente a la relación entre los delitos y los tiempos. El concepto de “cronología de la violencia” que maneja el autor puede ser entendido a partir de la recurrencia identificada en la relación tiempo/delito, es decir, “en la existencia de un orden identificable de los sucesos violentos vinculados a la temporalidad de los mismos” (Carrión, 2007a: 27). Para ello, se estudia la variable temporal de los hechos delictivos con la finalidad de develar la existencia de una lógica y, por tanto, de una recurrencia evidente en la relación dialéctica del tiempo con el delito.

Otro autor que convalida lo expuesto es Claudio Gallardo León (2009) en su artículo “Las encuestas de victimización en el Ecuador”. Este autor conecta al delito con la violencia, cuando sostiene que

la sociedad piensa el delito según sus componentes culturales, esto es, tanto en la definición del mismo como en el juzgamiento y el castigo, al ser un

22 Este artículo también fue publicado en Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2008: 27-42).

producto social que se enmarca en el contrato social, el delito en sus contenidos conceptuales es histórico, y por lo tanto, tiene enfoques temporales y culturales de pertenencia (...). Sobre los orígenes o instancias causales del delito no hay acuerdo en el plano analítico, sin embargo, si se parte de que éste se manifiesta en el deseo de apropiación de bienes ajenos ‘necesarios’ para la vida, puede existir varias connotaciones: la principal, aquella que da cuenta de la desigualdad al interior de las sociedades nacionales, es decir, la distribución del ingreso que pone por un lado a los ‘pobres’ y por otro a los ‘ricos’ (Gallardo, 2009: 4).

Otra de las variables que tiene que ver con los delitos, es su geografía (espacialidad). En el artículo “La cartografía delictual y la seguridad ciudadana”²³ (2007), Alex Tupiza, siguiendo un enfoque epidemiológico, aborda a la violencia “desde la distribución espacio temporal del delito, lo que nos permite pronosticar patrones y tendencias en la repartición delictual en un tiempo y territorio determinado. Además, este método, posibilita la comprensión histórica del fenómeno y el modo de comportarse en las diversas etapas de intervención” (Tupiza, 2007: 4). En otras palabras, la cartografía delictual, al incorporar las variables espacial y temporal, permite afinar el análisis de la violencia, pues, nos ayuda a entender la movilidad o estacionalidad que es parte constitutiva de los delitos, por lo tanto, contribuye a la toma de políticas públicas más certeras.

Tendencias en las investigaciones

De las publicaciones encontradas, podemos evidenciar que existen diversos tipos de investigaciones: ensayos, compuestos por reflexiones teóricas provenientes de una diversidad de autores, los cuales escriben desde posiciones académicas, o también aquellos que lo hacen desde una experiencia de diseño o implementación de políticas, textos que sirven de guías de apoyo en la formulación de políticas públicas. Existen otros trabajos que incluyen información estadística e indicadores provenientes de diversas bases

23 Este artículo también fue publicado en Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2008: 53-68).

de datos (especialmente la Policía Nacional) que a pesar de abarcar ciertos enfoques de seguridad ciudadana, su objetivo primordial es una exposición y descripción de datos, con el fin de mostrar los índices de violencia e inseguridad y no a explicar las causas del fenómeno.

Tanto en el *Boletín Ciudad Segura*, como en la serie de publicaciones del Programa Estudios de la Ciudad se incluyen una variedad de artículos donde se puede apreciar enfoques empíricos que enfatizan su carácter más propiamente investigativo y aquellos textos con un tratamiento teórico, que constituyen más bien reflexiones sobre el tema de seguridad ciudadana. Es importante, entonces, que tanto la información cuantitativa y la cualitativa se relacionen directamente, pues como menciona Santillán (2009), la problemática de la medición de la violencia no implica reconocer únicamente la validez y utilidad de los valores numéricos del fenómeno de la violencia, sino también reconocer que la investigación cualitativa permite comprender mejor la relación que existe entre ésta y la percepción de inseguridad.

Reflexiones teóricas

Como se había señalado anteriormente, dentro de la producción académica de FLACSO, se hallan una serie de artículos cuyo enfoque tiene que ver más con aspectos teóricos relativos a la seguridad ciudadana. Vale destacar los trabajos de Carrión (artículos publicados dentro del *Boletín Ciudad Segura*; *Boletín Fronteras*; colección *Ciudad Segura*; *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*; *Economía política de la seguridad ciudadana*; *Revista URVIO* y en la colección *Ciudadanía y violencia*, entre otros), los aportes de Mauro Cerbino en cuanto a la relación violencia y medios y jóvenes y violencia, así como también de Freddy Rivera, dentro de los ámbitos de la seguridad nacional, regional y local.

En Cuenca, existen trabajos teóricos como la tesis de la Universidad Católica de Cuenca sobre “El comportamiento humano y la tipicidad dentro de la teoría del delito” (2008) de María Alejandra Carchi Amay y “La criminología y el sujeto activo del delito” (2008) de Jaime Eduardo Díaz Jácome.

Otro trabajo que da cuenta sobre la seguridad ciudadana es el artículo de Juan Pablo Aguilar “Nueva constitución, nueva seguridad”²⁴ (2009), cuyo objetivo es evidenciar los cambios que la nueva Constitución introduce en materia de seguridad ciudadana. Para esto parte del análisis de dos temas que –sin ser los únicos– resultan fundamentales en relación con esta materia: las garantías constitucionales y la organización de las instituciones de fuerza pública. Tanto en uno como en otro campo, los textos constitucionales presentan novedades. Existen avances significativos, doce garantías frente a las tres de la Constitución anterior. No obstante, hay que recalcar que estos cambios constitucionales no garantizan mayores cambios en la producción de la seguridad: una “norma nueva no es sinónimo de una realidad diferente”. Son importantes también los cambios con respecto a las fuerzas del orden, pues la nueva constitución enfatiza el carácter civil de la Policía Nacional, rompiendo con su vital vinculación como auxiliar del ejército. Así, define “las funciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Deja en claro la diferente naturaleza de las dos instituciones, detalla las consecuencias del principio de igualdad de derechos entre civiles, militares y policías, y establece principios que permitan restringir el recurso a los estados de excepción, son méritos evidentes de la nueva Constitución” (Aguilar, 2009: 7).

Diagnósticos de seguridad ciudadana: datos empíricos

Siguiendo con la literatura que trabaja los temas de seguridad y violencia, vale resaltar las publicaciones que constituyen diagnósticos o exposiciones de datos empíricos. Esta literatura responde en gran parte a la necesidad de contar con información confiable y precisa sobre las diferentes temáticas y realidades en donde apoyar la reflexión teórica. Sin embargo, cabe mencionar que, en el texto introductorio “Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción” (2009), Carrión y Espín insisten en mostrar como una problemática generalizada, el tema de las fuentes y de su confiabilidad.

24 Este artículo también fue publicado en Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2010: 327-345).

En los trabajos que hemos reseñado, se observa que los datos, en su mayoría, provienen de instituciones como la Policía Nacional, Comisaría de la Mujer, fiscalías, etc. En las investigaciones, se manifiesta, de forma constante, la limitación de la información recibida, así como el mínimo o escaso análisis que ofrecen estos datos por parte de las instituciones que las recogen. Hay que reconocer, sin embargo, la importancia que tienen, puesto que, constituyen los únicos indicadores para medir el fenómeno de la violencia y la eficacia de las políticas implementadas.

Entre las publicaciones encontradas se destacan especialmente los trabajos de los observatorios de seguridad²⁵ (implementados en algunas de las ciudades analizadas), así como los boletines e informes estadísticos de la Policía Nacional y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social. Existen otros dos textos que forma parte del libro *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. El primero “Observatorios de Seguridad Ciudadana en la frontera norte ecuatoriana” (2009) de Johanna Espín, nos narra el difícil proceso de implementación de los observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana, catalogada como una zona de alta conflictividad. El segundo texto es trabajado por Paco García y se titula “Registro de datos en temas de seguridad ciudadana, el caso del Observatorio Metropolitano de Seguridad ciudadana OMSC” (2009). Este artículo resalta justamente el trabajo del Observatorio, y presenta además como se llevó a cabo su conformación y funcionamiento. Al final de su exposición el autor manifiesta la necesidad de que las instituciones mejoren su capacidad para registrar y analizar datos, y también resalta cómo la cooperación interinstitucional sería una de las claves esenciales para un mejor análisis de datos y cifras y comprensión de la violencia, y así mismo se generen mayores debates y líneas de investigación.

Un trabajo importante y que cabe ser mencionado, es el realizado por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito²⁶, el cual

25 Los observatorios de seguridad ciudadana son considerados herramientas de medición cuantitativa del fenómeno de la violencia y de la inseguridad ciudadana, “la creación de los observatorios de seguridad ciudadana busca transformar esta práctica para convertirla en un proceso de planeación continua que permita prevenir la violencia, disminuir la sensación de inseguridad y fortalecer la gobernabilidad local” (Espín, 2009: 180).

26 El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana es producto de la firma de un convenio

es un ente encargado de recopilar información sobre violencia y delincuencia sustentada en fuentes institucionales y encuestas de opinión dirigidas a la ciudadanía en general. El resultado de estas investigaciones es la publicación periódica de informes²⁷ cuya finalidad es tener un conocimiento descriptivo sobre los problemas de inseguridad que se vive en esta ciudad.

Actualmente, se hallan publicados trece informes, cuatro de los cuales se encuentran reseñados en el primer capítulo de esta edición. Cada uno de estos informes se sustenta en información estadística con énfasis en un enfoque epidemiológico y de factores de riesgo. En cada informe se presentan varios indicadores sobre violencia, entre los que podemos mencionar: muertes violentas (muertes por causas externas, accidentes de tránsito, homicidios, suicidios), delitos contra la propiedad, violencia intrafamiliar y maltrato infantil. Cada uno de los datos presentados en los informes son desglosados según causas externas, zona administrativa metropolitana, accidentes de tránsito, homicidios y suicidios, sexo, edad, zona y otras variables de acuerdo el tema (por ejemplo, tipo de arma, tipo de accidente). La información proviene de fuentes institucionales como la Central Metropolitana de Atención Ciudadana, la Policía (Departamento Médico Legal), y el Ministerio Público.

En el *Informe No. 5* (enero-junio, 2005), en relación a las muertes violentas, se afirma que las muertes intencionales son altamente frecuentes en las personas jóvenes, menores de treinta años. La probabilidad de fallecer por causas no intencionales, tales como accidentes de tránsito y muertes accidentales, se incrementa a partir de los treinta años. Por esto, se recomienda que se realicen campañas de prevención de accidentes de tránsito y muertes accidentales, tomando como base la edad de las personas. Para el caso de las muertes por homicidio y suicidio, las campañas para la reducción de su incidencia en las edades menores a treinta años debe pasar necesariamente

de cooperación técnica, en el año 2002, entre la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana y la OPS, para generar el intercambio de experiencias entre Quito y Bogotá. Es además un “sistema de recopilación, procesamiento, análisis y difusión de la magnitud y características de las violencias que ocurren en el DMQ, que permiten identificar cambios y tendencias para direccionar políticas de prevención y control” (Gavilanes, 2009: 18).

27 Se pueden acceder a los informes publicados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana en la página web: <http://www.observatorioseguridaddmg.net>

por la corrección de la percepción sobre “un bajo riesgo” que suelen tener las personas de estos grupos de edad, dado que esta percepción incrementa la vulnerabilidad para ser víctimas, especialmente por homicidios.

En el *Informe No.6* (julio-diciembre, 2005) se utilizan para el diagnóstico, los resultados presentados en el informe anterior más los resultados correspondientes a los meses de julio hasta diciembre. Como aspecto novedoso, se empieza a realizar mejoras en el proceso tecnológico de manejo de la información. Las fuentes institucionales que utiliza este informe son: SIAT, DINAPEN, medicina legal, policía comunitaria, Dirección Nacional de Género (Comisarías de la mujer y la familia), Fiscalía, Dirección Nacional y Provincial de la Policía Judicial y, Dirección Nacional y Provincial de la Policía de Tránsito.

Para el periodo enero-junio de 2006, se publica el *Informe No.7*, en el mismo se presenta el resultado de los indicadores a los que han dado seguimiento en los informes anteriores: muertes violentas (muertes por causas externas, muertes en accidentes de tránsito, homicidios, suicidios), delitos contra la propiedad, maltrato infantil. Además se incorpora una nueva sección, donde se incluyen dos textos de análisis: el primer texto de Ítalo Rojas, quien “realiza una mirada sobre los posibles elementos que se hallan en el entorno de la muerte de un ser humano ya sea por homicidio o suicidio; para ello encuentra apoyo en la psicología, como una forma de dar cuenta de la generación y reproducción de la violencia”; y el segundo artículo de Jorge Núñez, quien, por su parte, “presenta una reflexión sobre el tema carcelario ecuatoriano y advierte de la grave crisis del sistema penitenciario y su mirada se centra en la experiencia trabajada en el ex penal García Moreno”²⁸.

El *Informe No.8* (enero-diciembre, 2006) además de continuar con el seguimiento de los indicadores presentados en informes anteriores, también incluye dos artículos, los cuales plantean distintas formas de mirar la violencia. En el primer texto, Maritza Segura “enfoca la problemática de la violencia intrafamiliar con el sustento de estadísticas y trabajos realizados a nivel nacional; para ello, parte con la ejemplificación testimonial de un caso particular”. En un segundo artículo, Silvia Amores “presenta una

28 <http://www.observatorioseguridaddmg.net/plugin/I-4-7molnforme.asp> (Consultada el 10/07/ 2010).

aproximación en la misma línea de la violencia intrafamiliar y de maltrato infantil, para lo cual usa como herramienta varios elementos del campo jurídico y pasa revista a las últimas modificaciones del nuevo Código²⁹.

Dentro de las conclusiones a las que llega el *Informe No.9* (2007), se enfatiza en el tratamiento del problema de suicidios dado su incremento en el DMQ, por lo que, se plantea la necesidad de una investigación profesional que permita obtener suficientes elementos para enfrentar en mejores condiciones esta problemática. En este informe, además, se contó con tres artículos: un reporte desarrollado por la Unidad de Gestión de Riesgos sobre el Plan Lluvia y el Plan Fuego. Un artículo de Patricio Aguirre sobre la relación violencia-discriminación aplicada a ciertas minorías. Por último, se incorpora un reporte de trabajo de la Unidad de Violencia Intrafamiliar y Género que trabaja al interior de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana (DMSC)³⁰.

En el *Informe No.10* (2007) se insiste en afirmar que pese a los incrementos expuestos, “no existe en el DMQ” una presencia sostenida del crimen organizado, pero podría aparecer si existe una maniobra técnica sin mucho fundamento científico en el accionar de la policía y sectores políticos a nivel de planificación en un plan nacional.

En el *Informe No.11* (enero-diciembre, 2008), además de los indicadores se incluye dos artículos de análisis: “El Gobierno de la seguridad, reflexiones y debates” de Máximo Sozzo, que analiza el devenir histórico de la violencia y su tratamiento desde la política estatal en América Latina; y el segundo artículo titulado “La complejidad del fenómeno del suicidio”.

Una de las conclusiones más importantes que se incluye en el *Informe No.12* (enero-junio, 2009) es que existe “una baja sostenida de delitos contra la propiedad, y más evidentemente en los delitos contra las personas. A partir de este descenso se plantea un ejercicio explicativo de las razones fundamentales para que ello ocurra”, lo cual tendría que ver con las nuevas reformas jurídicas, y el cambio de recepción de denuncias para las nuevas contravenciones en las comisarías nacionales. Por lo que, se señala que “tomando

29 <http://www.observatorioseguridaddmg.net/plugin/1-5-8volnforme.asp> (Consultada el 10/07/ 2010).

30 <http://www.observatorioseguridaddmg.net/plugin/1-6-9No%20informe.pdf> (Consultada el 10/07/2010).

en cuenta estos elementos, no podemos asegurar que la baja de denuncias registradas suponga necesariamente una baja de delitos” (OMSC, 2009: 1).

Por último, en el *Informe No.13* (2010) a parte del análisis de datos, se incluye los resultados del estudio exploratorio sobre espacialidad del crimen que se está realizando en el DMQ. Dicho estudio tiene como objetivos identificar, analizar y caracterizar los espacios de mayor incidencia delictiva en la ciudad de Quito, y analizar las relaciones que se establecen entre espacio urbano, criminalidad e inseguridad a través de su lectura a nivel de ciudad, como el estudio a nivel de algunos barrios de la ciudad.

Es preciso mencionar también que en estos informes se observa una presentación y manejo de la información a través de mapas temáticos, estos muestran espacialmente donde se concentran de denuncias con relación a los distintos temas tratados. Estos boletines aportan información estadística sobre violencia en el DMQ, y su objetivo es facilitar el trabajo institucional en la prevención y formulación de políticas de seguridad ciudadana.

Pasando del trabajo realizado por el OMSC, cabe mencionar que existen varios trabajos adicionales en esta misma línea de presentar diagnósticos sobre temáticas específicas, los cuales han sido publicados en el *Boletín Ciudad Segura*. Dentro de dicho boletín, encontramos por ejemplo, el texto de Claudia Gallardo León (2010), “Las encuestas de victimización en el Ecuador” que nos ofrece una mirada analítica a esta técnica que forma parte de los estudios cuantitativos, para el diagnóstico de la seguridad ciudadana. Gallardo inicia su texto informando a cerca de la importancia que tienen las encuestas de victimización en el conocimiento del delito. El autor describe cómo se llevó a cabo el proceso de la encuesta de victimización en Ecuador³¹ y en el DMQ³², y además, comparativamente nos presenta

31 La muestra seleccionada para la toma de información fue de 8 496 hogares, repartidos en 23 provincias del país (excepto Galápagos), teniendo en cuenta para la distribución el área urbana y rural del cantón en el cual se encuentra la capital provincial, el peso demográfico (con respecto a las viviendas) existente en cada una de ellas, 7 488 urbanas y 1 008 rurales. Se investigaron 708 sectores censales seleccionando 12 viviendas en cada uno de ellos; la representatividad de los estimadores, con un nivel de 95% (Gallardo, 2010: 6).

32 “En el año 2008 el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, encargó a CIMACYT la realización de una Encuesta de victimización para todo el Distrito Metropolitano, ésta se realizó en una muestra de 2 040 hogares en los que investigaron, para el tema de criminalidad a las personas de 16 años en adelante, en un total de 170 sectores censales delimitados según la cartografía del Instituto

los resultados obtenidos. El autor sostiene que los principales resultados de las encuestas de victimización constituyen los índices que se construyen a partir de las características del delito y la percepción del mismo: Índice de Victimización a Personas (IVP), Índice de Victimización a Hogares (IVH) e Índice de Percepción de Inseguridad (IPI). El autor sostiene que si bien este tipo de información nos permite una mayor concentración de datos a cerca de la criminalidad ofrecen aún ciertas limitaciones en cuanto a los resultados y al método mismo de recolección de información. Así, Santillán (2009) menciona que

las encuestas de victimización se han convertido en uno de los instrumentos más utilizados en el diagnóstico de la inseguridad ciudadana, por cuanto permite conocer en mejor medida la 'cifra negra' producida por los bajos niveles de denuncia de hechos delictivos en países como Ecuador. Sin embargo, como todo instrumento de diagnóstico, no son neutrales ni objetivos en su totalidad ya que parten de una serie de supuestos sobre la comprensión de la realidad (Santillán, 2009: 11).

Por su parte, Gallardo concluye que como todo instrumento de medición de cualquier fenómeno social, las encuestas de victimización realizadas a hogares muestran su utilidad en aspectos de medición del delito en contra de la propiedad de los hogares y de las personas, no son un instrumento apto para medición de otras formas de violencia, como por ejemplo la violencia social, violencia sexual, intrafamiliar, entre otras.

Siguiendo con la literatura a cerca de seguridad, Johanna Espín (2008) en su artículo "Delitos contra la propiedad: el mayor problema de inseguridad ciudadana en el DMQ"³³ nos presenta una visión general a cerca de los delitos contra la propiedad en el DMQ, específicamente del robo y hurto. El trabajo trata sobre tres problemas básicos: la magnitud del problema de los delitos contra la propiedad considerada a partir de las cifras sobre denuncias registradas. Segundo, el espacio del delito (su ámbito o lugar de

Nacional de Estadística y Censos INEC, en los que se investigaron 12 viviendas por cada uno. La recolección de información en campo se realizó el mes de abril de 2008" (Gallardo, 2010: 6).

33 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2010: 35-48).

conurrencia). Tercero, las asimetrías entre el número de detenidos/as y las denuncias registradas. De acuerdo a los datos obtenidos se encontró que los delitos más representativos del total de denuncias registradas son los delitos contra la propiedad tanto a nivel nacional como en Quito. Además se concluyó también que la mayor parte de delitos se cometen en el espacio público y que estos se producen en las tardes para el caso de domicilios y en las noches para el caso de las empresas; y, que sólo el 10% de la población carcelaria está detenida por delitos contra la propiedad.

Otro trabajo que sigue la línea de diagnóstico es el artículo “Delitos contra vehículos el caso de Quito y Guayaquil” (2008) de Mauricio Abril Donoso y Alex Tupiza Aldaz. El artículo establece una comparación entre el comportamiento del robo y hurto de vehículos entre Quito y Guayaquil, por ser las ciudades que concentran el 27,68% de todo el parque automotor nacional. Para el efecto, se aborda descriptivamente las variables asociadas a la victimización de vehículos, se establece el comportamiento evolutivo de los delitos y se estima el riesgo de que sean delinquidos. Cabe señalar que no se incluyen en este estudio el robo y hurto de accesorios, desmantelamiento y clonación de vehículos. También los autores proponen en su parte final que en Quito, se debe fomentar acciones preventivas tales como no dejar el vehículo abandonado en la vía pública sin vigilancia o en estacionamientos poco seguros. En Guayaquil, deben establecerse medidas de reacción y vigilancia mediante patrullaje motorizado y vehicular.

Existen otros estudios que se realizan tomando en cuenta que la violencia social en general, y la criminalidad organizada y delincuencia callejera en particular, que generan en una sociedad concreta, tiene actores definidos y formas de operación específicas que son móviles, variadas y multicausales. Bajo esta premisa se halla el trabajo de Juan Carlos Parra “Análisis económico del comercio ilícito en el DMQ”³⁴, publicado en el año 2008. En este artículo, el autor a través de un enfoque económico, ofrece un vistazo general al comercio ilícito en el DMQ, incorpora en su análisis algunos elementos como por ejemplo: ¿cuáles han sido considerados sitios de expendio de mercadería ilícita? ¿cómo operan y las zonas específicas de

34 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2010: 107-119).

comercio? ¿cuáles son los sitios donde mayormente se delinque? ¿cuáles los artículos que son robados con mayor frecuencia y sus costos económicos? Se mencionan además a aquellos lugares donde se realiza la mayor cantidad de delitos contra las personas, propiedad y vehículos, evidenciando que las zonas en las que se efectúan actividades financieras, comerciales y de servicios, son aquellas en las que con mayor frecuencia se cometen robos y asaltos.

Por otro lado, la posesión de armas de fuego en la población civil es uno de los temas de gran debate dentro de la seguridad ciudadana. Si bien en nuestro país el porcentaje de utilización de armas de fuego es bajo, el nivel de muertes por homicidio supera el 66%. Bajo este interés el Programa Estudios de la Ciudad (2007) realiza una investigación corta denominada “La situación de armas de pequeño calibre y la población civil del Ecuador”³⁵, en el cual se hace un análisis descriptivo del fenómeno de la posesión de armas de pequeño calibre en los últimos cinco años, a través del análisis de cuatro ejes: la demanda de armas de fuego, la oferta, los controles, y la relación de las armas de fuego con la violencia en el Ecuador.

Otra manera de mirar la problemática de la seguridad es desde el punto de vista de las políticas. Podemos observar que en nuestro país se han construido una serie de políticas para implementar la seguridad ciudadana. Lautaro Ojeda Segovia, en su artículo “Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana”³⁶ (2008) analiza las posibles implicaciones jurídicas y operativas respecto de la descentralización y desconcentración de la competencia de seguridad ciudadana. Para esto, el autor plantea ideas para el debate acerca de las atribuciones y competencias que deben tener los distintos niveles de Gobierno (nacional y local) en materia de seguridad ciudadana. Se pone en discusión por un lado los procesos políticos-jurídicos que implica la conceptualización de la seguridad ciudadana como una tarea interinstitucional en contra de la visión tradicional que la

35 Este artículo también fue publicado en Alfredo Santillán, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 203-226). Este artículo está basado en *La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas*, desarrollado por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador.

36 Este artículo también fue publicado en Alfredo Santillán, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 203-226). Este artículo está basado en *La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas*, desarrollado por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador.

asume como “asunto de Estado”. Este análisis se complementa con la discusión sobre la viabilidad económica-financiera y de gestión que implica ya sea un modelo centralizado o descentralizado de la seguridad.

Por otro lado, en el texto de Henry Allan, “Reordenamiento urbano, seguridad ciudadana y centros de tolerancia en Quito y Guayaquil”³⁷ (2009), se enlazan los conceptos de reordenamiento urbano y seguridad ciudadana, con la complejidad que implica el funcionamiento de centros de tolerancia³⁸ (específicamente los prostíbulos) en el perímetro urbano de las ciudades de Quito y Guayaquil. El autor realiza una breve descripción de las formas de recuperación urbana en las dos ciudades, tomando en cuenta los modelos de seguridad empleados, así como el tratamiento brindado a quienes son considerados “indeseables”.

Existen otros tipos de políticas a las cuales se las denominada “mixtas”, bajo esta óptica, una visión interesante de la seguridad ciudadana la presenta Juan Pablo Chauvín (2008) en su artículo “Un divorcio inconveniente. Seguridad ciudadana y transporte urbano”³⁹, donde conjuga el tema de transporte y su relación con la seguridad ciudadana, analizando e interpretando las regulaciones que influyen en el transporte. El autor sostiene que estas medidas tienen que ver únicamente a tarifas, rutas, etc., antes que a normas que permitan regular lo referente a la seguridad ciudadana y seguridad vial. Es así que “visto en retrospectiva, el divorcio entre la seguridad ciudadana y el transporte público en Quito (en términos de la formulación de políticas públicas) parece haber sido contraproducente y contribuido a intensificar un círculo vicioso que empeora tanto las condiciones de inseguridad como las condiciones del servicio de transporte” (Chauvín, 2008)⁴⁰.

37 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2010: 233-250).

38 “A los centros de tolerancia se los considera lugares donde nace o desde donde se esparce la violencia; sea porque el consumo del alcohol y las drogas son vistos como detonantes de hechos agresivos, o porque son considerados lugares violentos en sí mismos en tanto son un escenario de explotación sexual, o porque son espacios donde hay transgresiones que generan permanentemente escándalos y conflictos” (Carrión, 2009: 1).

39 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2008: 291-316).

40 “En lo relacionado con la expresión de la violencia letal (muertes por causas externas) es importante señalar que las muertes por accidentes de transporte sufren un incremento considerable, para el período enero-junio de 2009, lo cual nos obliga a pensar en la necesidad de modificar técnicas

Si bien en el transcurso de los párrafos anteriores la seguridad y la violencia han estado circunscritas al análisis de las cuestiones epidemiológicas del fenómeno, es necesario abrir la posibilidad de captar estos temas desde nuevas y múltiples dimensiones, en las que tengan cabida los actores, los escenarios, los comportamientos, la política, y los aspectos económicos, entre otros. Siguiendo a Carrión,

la comprensión de la distinción entre violencia (objetiva y subjetiva) y criminalidad (real y manufacturada) —en el contexto de las interacciones económicas, políticas, culturales y sociales que forman los ámbitos históricos de la seguridad ciudadana— debe ser mirada no desde el delito o el evento aislado (un hecho) sino desde los procesos estructurales donde se manifiestan (Carrión, 2009b: 10).

Bajo este enfoque los siguientes artículos se refieren a: costos de la violencia, presupuestos de la seguridad ciudadana, cooperación internacional y privatización de la seguridad. Así, Pedro Montalvo en su ensayo “Costos de la violencia en el Distrito Metropolitano de Quito” (2007) introduce un enfoque más económico para la cuantificación de los costos de la violencia. El autor quiere recalcar que los efectos e impactos del fenómeno de la violencia en la sociedad y en su desarrollo pueden ser cuantificados de distintas formas, y presenta un ejercicio para el caso de Quito, donde a través de la adaptación de metodologías empleadas en otros países para medir los costos de la violencia, se presenta luego de ofrecer una panorámica de las estadísticas de delitos y violencia en el DMQ; ¿cómo? y ¿cuáles? son los costos de este fenómeno en nuestro país, desagregando estos valores en función de pérdidas en salud, costos institucionales, pérdidas en seguridad privada y pérdidas materiales. Este texto reafirma la idea de que la seguridad y el bienestar van ligados al desarrollo de los pueblos, lo cual ayuda a entender por qué problemas sociales como la violencia y la inseguridad tiene efectos, casi siempre negativos, sobre los procesos de desarrollo.

comunicacionales, como nuevas campañas y acciones directas a favor de peatones y conductores, no sólo desde el espacio institucional de la Policía de Tránsito” (OMSC, 2009: 1).

Bajo esta misma visión, Pablo Salazar Canelos y Alexandra Lastra Andrade (2008) escriben sobre “El presupuesto de la seguridad”. Estos autores analizan descriptivamente los gastos que está incurriendo el Estado ecuatoriano en lo referente a seguridad. Se observa que el sector que mayores recursos asignados posee es el sector de defensa, le sigue asuntos internos, colocándose al final, el judicial. De este análisis se concluye que los recursos se hallan mayormente direccionados al “control” (enfoque netamente restrictivo de la seguridad), pues es justamente la policía y la defensa donde se concentran las acciones encaminadas a luchar contra la inseguridad. Por lo tanto, como afirma Carrión en su artículo “Debatir el presupuesto de la seguridad nacional desde la seguridad ciudadana” (2006b) “en la distribución de los recursos también se observa una tendencia a la inversión en políticas represivas antes que a la prevención, es decir se invierte restrictivamente en políticas sociales y se tiende a incrementar los recursos en policía y justicia” (Carrión, 2006a: 1).

A pesar de esta afirmación la precisión en el gasto de la seguridad no es fácilmente apreciable. Salazar y Lastra, sostienen que deben existir sistemas estadísticos, claramente identificados, que permitan la fiabilidad de su información y su actualización oportuna, de tal manera que permitan disponer referentes para estimar los costos destinados a la seguridad.

En lo que se refiere a fuentes de financiamiento la mayor parte del presupuesto de la seguridad proviene de las arcas fiscales, los recursos de autogestión tienen una participación relativamente menor. Andreina Torres (2006a), en su artículo “Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias” realiza una sistematización de algunos datos sobre los efectos de la cooperación para el desarrollo en las agendas de seguridad a nivel local. La autora intenta demostrar que la cooperación internacional en Ecuador actúa de manera contradictoria, porque, por una apoya “iniciativas que muestran un interés expreso en afrontar los problemas de la violencia, la inseguridad y las inequidades sociales desde un marco de ‘seguridad ciudadana’, mientras por otro, actores clave en la garantía de la seguridad (policía y justicia) reciben ingentes recursos para una lucha que no (...) conlleva a los cambios institucionales necesarios para garantizar una seguridad pensada con base en la garantía de los deberes y derechos de la ciudadanía” (Torres, 2006a: 4).

Por otro lado, Gustavo Lalama en su artículo “Privatización y seguridad ciudadana”⁴¹ (2007) plantea que a medida que el Estado ha ido perdiendo legitimidad en el control de la violencia, y en la práctica ha dejado de ser un garante de los derechos de los ciudadanos en términos de seguridad, la privatización de la misma surge como respuesta de garantía de este derecho ciudadano, por lo que cada día surgen diversas instituciones –de carácter privado–, y actores encargados del tema de seguridad. Son cuatro los segmentos de mercado que cubren este sector: la vigilancia física, seguridad electrónica, transporte de fondos y alarmas residenciales.

Otro artículo baja la misma mirada es el que se refiere a la “Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad” (2009) escrito por Gustavo Lalama y Lautaro Ojeda Segovia. El objetivo de este trabajo es demostrar la incompatibilidad existente entre la oferta pública de seguridad y la seguridad ciudadana. Primero, se examina el proceso de privatización de la seguridad; segundo, se analiza la respuesta del Estado frente a los problemas de inseguridad o la situación actual de violencia e inseguridad en el DMQ y, finalmente, analizan las características de la seguridad privada, los organismos de control y el marco legal que la rige.

En su artículo “La privatización de la seguridad en el Ecuador: impactos y posibles escenarios”⁴² (2006a), Daniel Pontón analiza el tema de las guardiánías privadas por ser considerado el aspecto más relevante en el aumento de la seguridad como servicio particular. El objetivo de este documento es aportar algunas herramientas de análisis que contribuyan a un estudio más profundo sobre el fenómeno de la seguridad privada y su relación con el manejo de la seguridad ciudadana. Al final, el autor deja claro que la seguridad privada no es una alternativa al manejo de la seguridad ciudadana, pues su ámbito de competencia y responsabilidad pública es limitado. Por otro lado, la seguridad ciudadana no debe ser asumida como una sumatoria de iniciativas privadas, sino como un proceso de decisión pública que aborda este tema desde una perspectiva integral. La ambigüedad jurídica en cuanto a la seguridad priva-

41 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2008: 233-247).

42 Este artículo también fue publicado en Alfredo Santillán, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 33-47).

da, la tendencia social y política a la autogestión de la seguridad, y la falta de controles efectivos colocan a la seguridad privada como un problema más que como una alternativa o complemento al manejo de la seguridad ciudadana.

Adam Abelson (2009) manifiesta que para realizar políticas efectivas con respeto a la seguridad pública es necesario entender el fenómeno de la seguridad privada y la relación entre las dos, además sostiene que un enfoque valioso para conceptualizar la relación es analizar la seguridad privada en términos de las externalidades. Bajo esta línea de análisis en su artículo “Las externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación”⁴³, el autor explora el contexto teórico y político de la seguridad privada y hace algunas propuestas para las políticas públicas en este ámbito. Primero, examina el significado y el fondo de la industria; segundo, sostiene un concepto de la seguridad privada en términos de las externalidades; y finalmente, analiza los objetivos de la regulación gubernamental que siguen de este enfoque. Su fin es proveer un marco teórico para examinar la seguridad privada en función de las externalidades positivas y negativas. Al final concluye que es una simplificación de la gama compleja de cuestiones lo que provoca el crecimiento de la seguridad privada. Sin embargo, un marco teórico realista y el intercambio de lecciones aprendidas son los primeros pasos cruciales en el camino hacia la regulación efectiva del sector.

Otra forma de entender la violencia, es analizando su carácter subjetivo, es decir, cómo la gente se siente frente a ella, lo que comúnmente se ha llamado “sensación de inseguridad” o “percepción de inseguridad”. Abad (2005) sostiene que la violencia que es experimentada por los actores en sus espacios cotidianos, provoca que se elaboren métodos de defensa y modos de habitar en la ciudad. A esta afirmación Gavilanes (2009) añade que la violencia acompañada de sentimientos de inseguridad tiene su arraigo en los procesos de urbanización, los cuales han ido propiciando cierto grado de marginalidad y por ende violencia, elementos que están “íntimamente ligados al comportamiento de autoprotección y evitamiento (...) que están fuertemente ligados al surgimiento de una búsqueda por lograr una burbuja de seguridad” (Sozzo: 2009: 11).

43 Este artículo se encuentra incluido en Fernando Carrión y Manuel Dammert G. (2009).

Quito no está ajeno a este proceso, el cual ha generado también un incremento en la industria privada de la seguridad y el aumento de los “territorios sociales protegidos y desprotegidos”. Así se puede apreciar en el artículo de Jaime Erazo y Oscar Ospina, “Ciudad afuera, mercado al centro, vivienda adentro”⁴⁴ (2009), quienes analizan si la percepción de inseguridad condiciona el lugar de residencia. Al respecto concluyen que los desarrolladores inmobiliarios en la búsqueda de novedades al mercado formal, y su permanente necesidad de oferta, encontraron en el miedo un nuevo “nicho”, y el descubrirlo fue elevarlo al centro del imaginario. Desde allí, el mercado aprovechó para promover con (más) seguridad el conjunto y las variantes mejoradas del mismo –en torno a su ubicación, dimensión, número de unidades, restricción de ingreso, dotación de servicios comunitarios y organización interna–. Su oferta continuó y se convirtió en la “justificación de la compra” frente a lo que hoy es una de las mayores preocupaciones ciudadanas, la inseguridad; la cual no es la más alta ni la única, pero sí la más disfrazada ante el consumo excesivo de suelo urbano de calidad –captación sin equidad– y la regulación oficial.

Finalmente, bajo una óptica un poco distinta, referente más bien a los escenarios donde se produce o se manifiesta la violencia, encontramos dos textos que trabajan la violencia en el deporte, específicamente en el fútbol profesional ecuatoriano. El primero es el artículo de Manuel Dammert titulado “Fútbol y violencias en el Ecuador: espectáculo y análisis”⁴⁵ (2007). El punto de partida de este estudio –siguiendo a Alabarces– es que existen tres tipos de violencia principales relacionadas al fútbol:

- a) acciones organizadas y protagonizadas por ‘barras bravas’; b) acciones producidas por –o en respuesta a– la violencia policial o acciones producidas por agentes derivados de la privatización del monopolio legítimo de la violencia; c) enfrentamientos entre rivales por la disputa de una supremacía simbólica, o como reacción frente a una ‘injusticia’ deportiva que suponga la reposición imaginaria de un estadio de justicia ideal (Alabarces, 2000: 221-224, citado en Dammert, 2007).

44 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2010:133-153).

45 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2008: 111-125).

Cabe señalar, que estos tipos implican una violencia de carácter físico, por lo que se deja de lado las violencias simbólicas y muchas veces naturalizadas que están presentes en esta práctica deportiva. El autor pretende explicar el fenómeno de las violencias relacionadas al fútbol ecuatoriano a partir de cuatro ejes: las políticas de seguridad en el caso inglés y sus resultados; información sobre el caso ecuatoriano a partir de fuentes de la Federación Ecuatoriana de Fútbol y la policía; el marco legal y las directrices de seguridad para los estadios; y la forma en que los medios de comunicación presentan noticias sobre estos hechos. Resalta la falta de información confiable sobre el tema, por un lado una información demasiado generalizada que invisibiliza esta problemática y, por otro la falta de indicadores que hagan posible la realización de estudios con respecto al tema. El texto aporta con un análisis del marco normativo que rige al autor en este tema.

En segundo lugar se halla la tesis, de la Universidad de Cuenca, de Andrés Galarza y otros, titulada “Características de la violencia en el fútbol en la ciudad de Cuenca, 2005-2006” (2006), la cual pretende mostrar el crecimiento de la violencia en los eventos futbolísticos. Tanto Dammert (2007), como Galarza (2006) sostienen que los espectáculos deportivos son eventos donde se producen distintos tipos de violencias, que van desde encuentros entre aficionados dentro y fuera de los estadios y los que se producen dentro del espacio deportivo. Específicamente, este estudio pretende determinar las características de la violencia en hinchas, jugadores, periodistas y policías. Entre algunos de los hallazgos se menciona que, de los tipos de violencia investigados, los insultos y gritos fueron los que con más frecuencia podían observarse entre los hinchas. Además, en cuanto al tipo de violencia que los hinchas han protagonizado, hay un 37,9% para los gritos y 24,4% violencias con heridas leves. La presencia de violencia por influencia del alcohol es de 68,3%.

Posiciones críticas y análisis de las políticas

Si bien, como se señaló en el primer capítulo, después de una etapa de diseño –casi empírico– de las políticas públicas de seguridad ciudadana en

las ciudades estudiadas, empezaron a generarse documentos que evalúan, de manera crítica, el impacto que han tenido dichas políticas. Se esperaba que, de alguna manera, dichos cuestionamientos y evaluaciones críticas hubiesen servido como una manera de retroalimentación de las políticas implementadas por los gobiernos locales e instancias involucradas en materia de seguridad ciudadana; sin embargo, aparentemente no ha sido así. No obstante, la producción de documentos que han evaluado la implementación de las políticas e incluso que han esbozado algunas pistas de acción ha continuado durante este periodo 2005-2010.

Así, uno de los documentos importantes y único en su contenido es el libro *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana* (2009), de autoría de Fernando Carrión, Jenny Pontón y Blanca Armijos. No es en sí mismo un texto evaluativo, sino más bien constituye la difusión de un amplio proceso participativo en la búsqueda de novedosas políticas públicas de seguridad ciudadana. De esta manera, no “pretende convertirse en un manual o en un modelo a seguir, ni trata de impartir lecciones aprendidas o difundir casos exitosos; por el contrario, lo que se expone es un conjunto de estrategias en estado primario que estarán en continua reelaboración gracias a los aportes reflexivos, los casos paradigmáticos y/o los proyectos que los asistentes socializan en cada evento de discusión y debate” (Carrión, 2000e: 7-8).

El texto hace referencia a doce temáticas distintas dentro del ámbito de la seguridad ciudadana: policía, cárceles, sistema judicial, municipio y políticas locales, pandillas, violencia de género, presupuesto para la seguridad, guardianías privadas, cooperación internacional, control de armas, seguridad ciudadana y elecciones, y seguridad en la frontera norte. En cada uno de los temas se plantea un diagnóstico respecto a la situación en el Ecuador, unas posibles líneas estratégicas de acción, y algunas experiencias relevantes en el contexto internacional. Cabe señalar que, para la formulación del texto se mantuvo un trabajo constante con el MDMQ y mucho del trabajo se fundamenta en los datos que recopila el OMSC. Esto con el propósito de formular un texto que sea consensuado con los principales actores involucrados en el tema.

Finalmente es importante mencionar el estudio de Lautaro Ojeda “Gobiernos locales y seguridad ciudadana” (2006). Este es un capítulo que se

incluye en el libro *Seguridad ciudadana, sociedad y Estado*, que tiene como objetivo evidenciar el papel de los gobiernos locales frente al problema de la seguridad ciudadana. Son varios los asuntos que se tratan en este capítulo, entre estos se trabaja los enfoques teóricos sobre violencia y seguridad ciudadana, la situación actual de la seguridad ciudadana en el país y la privatización de las tareas de seguridad. Se realiza un análisis de los modernos sistemas de vigilancia y sus implicaciones en la vida cotidiana y en el ejercicio de los derechos civiles, en especial con el uso de los sistemas de video-vigilancia, la legislación existente sobre seguridad ciudadana, y los proyectos de ley que en el momento se debatían en el Congreso Nacional. Para terminar, se repasan las experiencias desarrolladas por los gobiernos locales de Guayaquil y Cuenca y, sobre todo del Distrito Metropolitano de Quito.

Otras violencias y temas de investigación

Como se había manifestado al inicio de esta investigación, es necesario no solamente comprender a la seguridad ciudadana en sí misma, sino también a la violencia, y a la delincuencia desde un enfoque multidimensional, por lo tanto es menester abordar como estudio otros tipos de violencias, necesarios para construir el concepto y la formulación de políticas de seguridad ciudadana. De entre todos los tipos de violencia que han sido incluidos en las agendas locales de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, se identifican la “violencia de género e intrafamiliar”, “maltrato infantil”, y “jóvenes y violencia” como las investigaciones que ocupan la mayor parte de la literatura.

Existen otros temas que se han venido desarrollando, pero con menor interés, tales como violencia y medios de comunicación, sistema de control (policía), sistema de justicia, sistema penitenciario, derechos humanos, suicidio, sicariato, entre otros. Estas áreas no han permitido generar un mayor debate por lo tanto sólo se describirá algunos estudios que poseen un enfoque de seguridad ciudadana. Es preciso recalcar que cada una de las áreas temáticas revisadas no necesariamente son analizadas de forma aislada, pues se relacionan de forma directa y se entrecruzan y/o superponen con otros temas.

Violencia de género e intrafamiliar

El movimiento de derechos humanos internacional reconoció tardíamente dos formas de violencia –posiblemente las más comunes en el mundo– como violaciones a los derechos humanos: la violencia intrafamiliar y la violencia por causa de género.

En este acápite se enfatizan tres aspectos: se reconoce sin ningún lugar a duda que los derechos de las mujeres y las niñas son universales; que la violencia, en todas sus formas es una violación a los derechos humanos y que los estados, las agencias de cooperación y las organizaciones de la sociedad civil deben preocuparse e intensificar sus esfuerzos por erradicar este gran problema social. Es así que se ofrece una mirada a la literatura sobre seguridad ciudadana pero que presenta un enfoque de género. Se pretende analizar a la violencia de género asociada a la violencia intrafamiliar; la situación de explotación sexual de niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas; el acceso que tienen las mujeres a la justicia y los servicios que facilitan el mismo; así como también, las instituciones encargadas de garantizar la seguridad ciudadana.

Las investigaciones publicadas en el *Boletín Ciudad Segura* del Programa de Estudios de la Ciudad, constituyen un gran esfuerzo por incorporar el enfoque de género al debate de la seguridad ciudadana. En esta línea se inscriben el trabajo de Maritza Segura Villalba, “La violencia de género: un problema de seguridad ciudadana”⁴⁶ (2006), el cual intenta mostrar que la “violencia de género” –generalizada y transversal a todos los estratos sociales (esto en nuestro país)– es un asunto que le concierne directamente a la seguridad ciudadana.

Por otro lado y en una línea similar, Andreina Torres con su artículo “Violencias de género en la calle: entre el empirismo y la subjetividad”⁴⁷ (2007a) persigue

46 Este artículo también fue publicado en: Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 289-304).

47 Este artículo también fue publicado en: Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2008: 81-97).

explorar, por un lado, las dimensiones de género desde las experiencias de victimización en el espacio urbano (entendido aquí como el espacio físico de la ciudad 'exterior' al hogar) y, por otro lado, las violencias de género que se viven en el mismo. Ambos textos intentan visibilizar un problema que hasta ahora se ha mantenido fuera de la agenda tanto de investigación como de políticas públicas y responde a una necesidad de intervenir los discursos de seguridad ciudadana desde una perspectiva de género, que trascienda el ámbito de la 'violencia intrafamiliar' (Torres, 2007a: 4).

Villalba intenta mostrar cómo los enfoques de seguridad que se le ha venido atribuyendo a la violencia de género provocan una disminución de los derechos de las mujeres, en lo que tiene que ver a su presencia dentro de los espacios públicos. Sin embargo, para Torres (2007a) los hombres y las mujeres acceden al espacio público de formas muy diferentes. Esta diferencia responde a construcciones culturales de masculinidad y feminidad las cuales implican desigualdades y relaciones de poder entre los géneros. Segura Villalba, considera que dentro de la violencia de género, la inseguridad representa un problema de los espacios públicos. Sin embargo, este fenómeno "no es exclusivo de estos sitios ya que la violencia intrafamiliar como la violencia de género muestran que el hogar es un lugar de riesgo también: es así que, la violencia intrafamiliar no puede ser vista como algo privado [...], ya que si hablamos de los derechos integrales de las personas, se debe intervenir sobre este tipo de violencia" (Segura Villalba, 2006: 9).

Por su parte, Torres (2007a) en su artículo afirma además que

la visibilización de la violencia de género en el espacio público nos obliga, más que nunca, a pensar en la violencia no como una sumatoria de 'factores de riesgo' o como producto de una 'patología', sino desde una dimensión 'relacional' [...]. Ello al mismo tiempo obliga a generar metodologías más efectivas para medir las múltiples violencias (especialmente en cuanto se refiere a indicadores más precisos para medir la violencia de género que se halla oculta muchas veces en indicadores de otro tipo de delitos)⁴⁸ que

48 Segura Villalba considera además que: "existe una tendencia a registrar la violencia de género en categorías de delito más amplias que invisibilizan las condiciones de vulnerabilidad por género" (2006: 9).

se viven en el espacio urbano y a pensar en formas más creativas de intervención en política pública que logren trastocar patrones culturales de relacionamiento y socialización (Torres, 2007a: 9).

Ambos textos tratan de visibilizar los imaginarios existentes sobre la violencia de género, tanto en la población como en los funcionarios que trabajan en el tema. Torres afirma que no se trata entonces de “focalizar” las acciones a ciertos “grupos vulnerables”, se trata de cuestionar, en el mismo accionar de las fuerzas del orden y de las instituciones encargadas de manejar la seguridad, las formas de entendernos como sociedad y las maneras de resolver los conflictos.

En la misma línea, existe en la Universidad Andina Simón Bolívar un estudio interesante, tanto por el enfoque empleado como por las conclusiones a las que llega la autora. La tesis para la obtención de la Maestría en Relaciones Internacionales titulada “Violencia doméstica contra la mujer: concepciones y respuestas en América Latina” (2007) de Sara Samo, se enfoca en analizar a la violencia doméstica considerándola como una violación de derechos humanos⁴⁹. El propósito del trabajo es

confirmar que las teorías según las cuales la violencia doméstica constituye una violación de derechos humanos en larga escala, no están siendo considerados por los estados nacionales, lo cual deriva en un incumplimiento por parte de los mismos, en su deber de garantizar una efectiva protección de los derechos humanos. A pesar de las complejidades conceptuales que genera el tratar la violencia doméstica como violación de los derechos humanos, un logro importante alcanzado es su reconocimiento como tal, que se refuerza cuando se comparan las características fundamentales de la violencia doméstica con aspectos similares que caracterizan otros fenóme-

49 La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena el año 2003 en el numeral 18, señala textualmente: “Los derechos humanos de la mujer y de la niña, son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales (...). La violencia, y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas, son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas (...). La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos a favor de la protección y la promoción de los derechos humanos de la mujer y de la niña”.

nos, los cuales se suelen incluir sin margen de duda entre las violaciones de derechos humanos y por esto implican claras responsabilidades por parte del Estado (Samo, 2007).

La autora realiza su análisis en varios niveles: global, regional y local. A nivel local se hace un estudio comparativo entre Panamá y Ecuador. Con respecto a Ecuador, concluye que, en primer lugar, el rol de la familia tiene todavía en ambos países una importancia cultural prevalente con respecto a la protección frente a la violencia doméstica que ofrece la ley, lo cual hace menos efectiva dicha protección, puesto que las víctimas no recurren a ella. Se observa que la ley ecuatoriana considera la violencia doméstica como una contravención. No se toma en consideración en forma adecuada la existencia de un problema vinculado con las diferencias étnicas. Se observa fallas en cuanto al enfrentamiento del fenómeno, entre ellas, falta de preparación y sensibilización adecuada del personal de justicia con respecto al problema de la violencia doméstica; y además se evidencia la voluntad de preservar el valor de la familia en su visión tradicional y androcéntrica por encima de la necesidad de proteger los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia. Existe por otra parte un alto nivel de impunidad con respecto al número de casos denunciados y falta de conocimiento adecuado por parte de las víctimas de las medidas de protección a su disposición. Otros hallazgos tienen que ver con el factor cultural el cual permite mantener a las mujeres vinculadas a hombres violentos. Además, se evidencia una falta de asignación por parte del Estado de un presupuesto adecuado y estable para la lucha a la violencia doméstica, realizar un seguimiento adecuado para las acciones realizadas, entre otras.

Otra autora que explora la violencia intrafamiliar es Ximena González Méndez, con su tesis “Modelo ecológico de la violencia conyugal” (2007) de la Universidad del Azuay. La autora presenta una descripción e identificación acerca de los factores que generan la violencia conyugal, principalmente en contra de la mujer. De ellos se determinan las razones por las cuales una mujer se mantiene en una relación de violencia. Asimismo se reconocen las diferentes formas de manifestación de la violencia conyugal. Aquí, se destaca la presencia de distintas perspectivas teóricas particular-

mente la temática de género, basada en el modelo sistémico que permite un entendimiento más amplio acerca de este tema. En sus recomendaciones la autora manifiesta que es fundamental educar a la sociedad en general, sobre la violencia, puesto que aún no es asimilada como un grave problema social y de salud pública.

Un aporte interesante debido a lo innovador de la investigación constituye la tesis de la Universidad de Cuenca “Prevalencia de violencia intrafamiliar en pacientes atendidas en el servicio de obstetricia del hospital Vicente Corral Moscoso en el periodo de 2007” (2007)⁵⁰. Sus autoras Ana Vasco, Andrea Vélez y Lorena Uyaguari consideran que “la violencia doméstica se refiere a la generada por el compañero sentimental o por un miembro de la familia, que se caracteriza por conductas o lenguaje violentos y continuados. Existen diversos tipos de violencia como son la física, sexual y psicológica, llegando a ser un grave problema de salud pública” (Vasco et al., 2007: 1). El objetivo del estudio fue determinar la prevalencia de violencia intrafamiliar, sus características clínicas, socioculturales, los factores asociados y sus repercusiones, en pacientes atendidas por parto en el Hospital Vicente Corral Moscoso durante el año 2007. Los resultados obtenidos fueron una alta prevalencia de violencia en el área de estudio, siendo asociado a una edad menor a veinte años, son mujeres que residen en el área urbana y con instrucción primaria completa. La mayor parte de las agresiones tiene que ver con problemas familiares, como falta de trabajo, celos, consumo de alcohol o drogas, por parte de sus agresores, quienes normalmente son los esposos o padres. Entre las repercusiones encontradas están la depresión leve.

Un trabajo interesante que intenta observar las causas de la violencia intrafamiliar es el de Alba Romero, María Romero y Adriana Saula, en su tesis “Alcoholismo y violencia intrafamiliar de los pacientes adultos que

50 Existe un estudio similar en Narváez, Jorge et al. (2008). En este estudio se llegan a las siguientes conclusiones: el 64,34% de mujeres encuestadas refirió haber sufrido algún tipo de violencia; el 54,7% refirió maltrato psicológico. El principal agresor fue el esposo 42,9% de las veces. La frecuencia de violencia física fue del 28,3%; de violencia sexual fue de 14,7%; Y de violencia psicológica durante el embarazo fue 68,3%. El antecedente de abuso sexual en la niñez se presentó en un 14,4% de estas pacientes.

acuden al Comité de Área No. 18” (2007), de la Universidad de Cuenca⁵¹. En su investigación intentan identificar la relación entre el alcoholismo y la violencia intrafamiliar de los pacientes que acuden al Comité de Área No. 18. Con este fin describen las características socioeconómicas y familiares de los pacientes que acuden a esta fundación, identifican las situaciones de violencia que viven las esposas de los pacientes alcohólicos, identifican las situaciones de violencia que viven los hijos/as de los pacientes alcohólicos y elaboran una propuesta de atención o de apoyo familiar.

Existe otra línea de investigación que plantea un enfoque cultural para entender la violencia de género, la misma parte de la premisa de que las dinámicas culturales, bajo patrones androcéntricos han permitido la violencia contra las mujeres, quienes son las principales víctimas de este tipo de violencia.

En esta línea encontramos un solo trabajo realizado por Mercedes Prieto et al. titulado *Respeto, discriminación y violencia: mujeres indígenas en Ecuador, 1990-2004* (2006). Este texto se halla orientado a propiciar la igualdad de género, por lo que se analiza cómo confluye el género, la etnicidad y clase, en la generación de prácticas de violencia y discriminación. La autora afirma que “si bien existen características culturales en las relaciones de género de los pueblos indígenas, las prácticas no están exentas de violencia” (Prieto et al., 2006). Se analizan las prácticas y discursos creados por las mujeres indígenas para impulsar la igualdad de género; la discriminación ha sido una de las razones que ha impulsado estas prácticas. Las autoras concluyen que el respeto, la discriminación y la violencia es el eje transversal de las agendas que construyen las mujeres indígenas para conseguir la equidad de género. Se afirma que la discriminación sufrida por las mujeres indígenas es lo que ha permitido pensar en la necesidad de reivindicar la igual de género.

Existen otras investigaciones que desde un enfoque jurídico trabajan el derecho y el acceso a la justicia por parte de las mujeres, dando gran

51 Existen otras tesis de la Universidad de Cuenca tales como “Impacto de la violencia intrafamiliar” (2008), “Mujeres que sufren violencia” (2008) y “Violencia y discriminación de género” (2008), que no han sido reseñadas en este trabajo, dado el acceso restringido a las mismas por parte de la universidad.

importancia al papel que cumplen las Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF)⁵² y la aplicación de la ley contra la violencia a la mujer y la familia (Ley 103)⁵³.

Marco Patricio Morales Murillo en su tesis titulada “Programa para mejorar la atención a los usuarios de las comisarías del cantón Cuenca” (2006) de la Universidad del Azuay, critica la postura que anteriormente consideraba a la violencia hacia las mujeres como un asunto de naturaleza privada, un asunto cultural y familiar, o en el mejor de los casos, como un asunto del que debían preocuparse los diseñadores de políticas de licencia social.

Por otra parte Gloria Camacho y Nelly Jácome en su estudio “Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador”⁵⁴ (2008) auspiciado por CEPLAES, realizan –como su nombre lo indica– un mapeo del modelo de las Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF) existentes en el país, con la finalidad de “comprender tanto el contexto que favoreció la creación de estas comisarías en el país, así como su estructura y funcionamiento desde su nacimiento hasta la actualidad, como paso previo al análisis sobre su rol y aporte al acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia al interior de su hogar” (Camacho y Jácome, 2008: 9). Entre los logros de las CMF, se puede mencionar que han permitido hacer visible la violencia que se ejerce contra las mujeres en el entorno familiar, mostrar la magnitud y gravedad del problema; a la vez que, crear conciencia de que

52 “Las CMF en el Ecuador no son instancias policiales sino que forman parte del sistema de administración de justicia, por tanto, son dependencias que conocen, juzgan y sancionan las contravenciones o infracciones menores. Su mandato específico se restringe a atender la violencia intrafamiliar en los casos de contravenciones, no así los delitos. La violencia física pasa a ser un delito, cuando el examen médico legal determina más de tres días de inhabilidad para el trabajo” (Camacho y Jácome, 2008: 17). “La creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia fue una conquista del movimiento de mujeres y de las ONG, que lograron colocar el problema de la violencia de género en la agenda pública y mostraron la necesidad de contar con instancias de atención especializadas y con un marco legal para enfrentarla. Como también a reiterar la obligatoriedad del Estado de trabajar para erradicar la violencia de género” (Camacho y Jácome, 2008: 46).

53 La Ley 103 del Ecuador es la única ley de la región que reconoce a la mujer como principal víctima de la violencia doméstica.

54 Este libro es el resultado de un primer informe del proyecto “Acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia: estudio comparativo de las comisarías de la mujer en América Latina”, que se realiza en Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú, con el fin de conocer a profundidad la problemática y proponer alternativas para mejorar el acceso a la justicia y la ciudadanía de las mujeres.

no es un problema privado, sino que constituye una violación de derechos que debe ser sancionada. Por otra parte, las autoras manifiestan que una clara deficiencia de estas instancias es que no son accesibles para las mujeres rurales, menos aún, para las indígenas. Existe otro tipo de publicaciones más bien de carácter normativo, entre las que resaltan el “Plan para la erradicación de la violencia de género hacia niñez, adolescentes y mujeres”, Decreto Ejecutivo No. 620, elaborado por el Ministerio de Gobierno. Este Plan se fundamenta en lo dispuesto por la legislación nacional⁵⁵, además en la serie de convenciones internacionales⁵⁶ que el país ha suscrito, comprometiéndose a adoptar todas las medidas necesarias para enfrentar la violencia de género hacia niños, niñas, adolescentes y mujeres. Es así que la respuesta estatal, previa al Plan para la erradicación de la violencia de género, se ha centrado fundamentalmente en la legislación y creación de las Comisaría de la Mujer y la Familia, la sensibilización a operadores de justicia y prestadores de salud, y ha sido de carácter coyuntural. Ahora, el Gobierno nacional decretó como política de Estado, la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres, para cuya implementación se elaboró este documento, concebido desde un enfoque intersectorial y multidisciplinario.

Por otra parte, es necesario señalar que un aspecto interesante que se evidencia especialmente en la ciudad de Cuenca es que el tratamiento del tema de la violencia de género e intrafamiliar, concentra su análisis en el proceso legal para enfrentarla, y no en estudios que privilegien la investigación de las causas que expliquen el fenómeno o que fortalezcan el carácter preventivo. Estos estudios están relacionados principalmente con un enfoque jurídico, como podemos apreciar en una serie de tesis de la Universidad Católica de Cuenca, entre ellos se hallan los trabajos de James Pinos, “Derechos de la mujer en la legislación ecuatoriana y en las

55 Constitución Política del Estado, Código Penal, Código de la niñez y adolescencia, Ley contra la violencia a la mujer y la familia, Acuerdo Ministerial del Ministerio de Salud, Acuerdo Ministerial No. 3393 del Ministerio de Educación, entre otros.

56 Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará), Convención de los derechos del niño, Estatuto de Roma, entre otras.

leyes, reglamentos y convenios internacionales” (2006-2007)”; el de Adriana Vélez, “El delito de violación en el código penal ecuatoriano” (2008); además, el de María Cristina Vivar Bimos, “El juzgamiento por violencia intrafamiliar” (2006); y el trabajo de Silvia Carola Jaramillo Fernández, “Breve análisis en la nueva constitución ecuatoriana de la familia, género y derechos humanos” (2009).

No obstante, más allá del enfoque predominantemente jurídico de muchos de los estudios, es necesario mencionar que existe una tendencia generalizada de asumir la violencia de género como sinónimo de violencia contra la mujer (dado el hecho confirmado de que la mujer es la principal víctima de violencia en el hogar). Se puede apreciar, entonces, que los estudios sobre violencia de género se han visto reducidos a la investigación de la violencia intrafamiliar o doméstica, dejando de lado otros tipos de violencias que pueden ser explicados mediante el enfoque de género y que se viven en otros espacios (a excepción del trabajo de Torres que intenta mostrarnos que la violencia de género se vive también en el espacio público).

Dentro de esta línea se halla el artículo “Femicidio en el Ecuador: realidad latente e ignorada”⁵⁷ (2008a), elaborado por Jenny Pontón. Este artículo nos brinda una idea general de la situación del femicidio⁵⁸ a nivel latinoamericano y sus implicaciones en el caso ecuatoriano, específicamente en la ciudad de Quito. En el texto, la autora señala que existe una clara evidencia de conductas feminicidas en Ecuador, a pesar de que no exista una figura legal que la reconozca como tal. Sin embargo, aunque no sea reconocido como un delito en la normativa, “la discriminación de género, el sexismo y la misoginia son problemas arraigados en el Ecuador, lo cual se evidencia en los altos índices de violencia contra las mujeres existentes en el país, aún cuando esta situación no siempre se denuncia” (Pontón, 2008: 9).

57 Este artículo también fue publicado en Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2010: 201-218).

58 Jill Radford y Diana Russel desarrollan por primera vez el término *femicide* para nombrar el asesinato de mujeres por razones asociadas a su género, y lo definen como: “la forma más extrema de violencia de género, entendida ésta como la violencia ejercida por los hombres en contra de las mujeres en su deseo de obtener poder, dominación o control. Incluye los asesinatos por violencia intrafamiliar y la violencia sexual” (Radford y Russell, 1992 en Carcedo y Sagot, 2000: 11 y citado en Pontón, 2008: 5).

Además del trabajo mencionado anteriormente tenemos también el texto “Femicidio o el riesgo mortal de ser mujer: estudio exploratorio en el Distrito Metropolitano de Quito” (2007), realizado por el MDMQ con el fin de visibilizar el problema de femicidio en su territorio para avanzar en el enfrentamiento a este fenómeno y fortalecer la esfera de la garantía al derecho a la vida libre de violencia. El femicidio, entonces, se considera la forma más extrema de la violencia de género, siendo un asesinato a mujeres por razones asociadas a su género. En el artículo se realizan también algunas recomendaciones, entre ellas tratar a la violencia contra la mujer como una forma de discriminación por motivos de género y, por tanto, como una violación de los derechos humanos. Además, examinar las normas legales, tipificar todas las formas de violencia contra la mujer y monitorear su verdadero ejercicio. También implementar una intervención integral del aparato gubernamental de salud, de administración de justicia y educación para satisfacer y garantizar los derechos de las víctimas a fin de que puedan acceder a servicios adecuados que fomenten su seguridad.

Para terminar, es necesario rescatar otros trabajos que han ensayado temas nuevos de investigación, sobre los cuales no existe mayor exploración. Por ejemplo, trabajos que tratan sobre el acoso y abuso sexual en centros educativos (la mayor parte de estos estudios han trabajado a nivel secundario) y violencia y discriminación por motivos de género.

En primer lugar, se encuentra la investigación auspiciada por el CONAMU titulada “Situación de acoso, abuso, y otros delitos sexuales en el ámbito de la educación superior. Caso Universidad Central del Ecuador” (2009) de Julieta Logroño. Esta investigación nace de la necesidad de evidenciar el acoso y abuso sexual, denunciado por estudiantes universitarias, el mismo que se mantiene oculto por diversas circunstancias: prestigio universitario, espíritu de cuerpo de los docentes hombres, escaso conocimiento de las víctimas sobre sus derechos, y limitadas normativas institucionales para prevenir y sancionar los delitos sexuales, entre otras. Los hallazgos de esta investigación corroboran la existencia de estos delitos sexuales no como un hecho aislado sino como producto de conductas de individuos con problemas psicológicos o irregulares; más bien son producto de sexismo e ideología androcéntrica que aún prevalece en el

imaginario, concepciones y prácticas de algunos docentes universitarios y estudiantes. Dichas conductas van desde el acoso y abuso sexual en una currícula que produce el sexismo, en la organización académica que privilegia a los docentes hombres, y hasta en la limitada o casi nula incorporación del enfoque de género en las aulas universitarias.

En Cuenca encontramos también siguiendo la misma línea, la tesis de la Universidad del Azuay, de María Cristina Crespo, “Estudio sobre la incidencia del acoso sexual desde docentes hacia estudiantes, en la educación universitaria en la ciudad de Cuenca en el año 2003-2004”. Este trabajo es una conjunción entre violencia educativa y violencia sexual, que busca determinar la incidencia del acoso sexual en la educación universitaria, tomando como grupo de estudio a los jóvenes de la Universidad del Azuay. El interés es evidenciar las conductas que son calificadas por los estudiantes como acoso, la frecuencia de estas conductas, la gravedad asignada por los encuestados a cada una de ellas y exhibe cuadros comparativos entre facultades y géneros de los encuestados. Se incluye también un proyecto de reglamento para prevenir y sancionar el acoso sexual en la educación universitaria.

Podemos afirmar que estos estudios tratan de visibilizar estas formas de violencia y sus repercusiones, de tal forma que sirvan de aporte para el diseño de políticas y una gestión educativa de calidad que prevenga y sancione este tipo de violencia, así como también permita erradicar los delitos sexuales en la educación superior.

Un tema más que se incluye dentro de la violencia de género, es la discriminación y vulneración de los derechos de los homosexuales. Al respecto, Carolina Cordero y María José Cordero, en su tesis “Discriminación social de homosexuales masculinos en la ciudad de Cuenca” (2006) de la Universidad del Azuay, con un enfoque desde los derechos humanos, exponen que la homosexualidad ha estado presente en diferentes culturas, sufrido diferentes vaivenes a lo largo del tiempo, pero, en la actualidad no hay acuerdo si sus causas son de origen biológico, genético u hormonal, considerando al factor psicológico muy importante en la génesis de las conductas homosexuales. Por lo tanto, plantean que las personas homosexuales no deberían sufrir discriminación, lo que vuelve imprescindible la defensa de su derecho a la igualdad.

Finalmente, cabe mencionar que se recopila varia información proveniente de publicaciones que más que investigaciones consisten en cartillas, guías de apoyo o manuales para instrumentar el tema de seguridad ciudadana y violencia. Este tipo de trabajo lo hallamos en diversas instituciones como el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM), y el Instituto Nacional del Niño y la familia (INNFA), entre otras. Sin embargo, para esta publicación no han sido tomados en cuenta, únicamente son mencionados como parte del interés observado por las instituciones en el tratamiento del tema.

Maltrato infantil

El maltrato infantil es un tema que muchas veces se incluye dentro de la violencia de género o la violencia intrafamiliar, sin embargo, hemos decidido abordar el mismo en una sección distinta, porque las implicaciones del maltrato infantil van más allá de la violencia intrafamiliar. Así, por ejemplo, se consideraron también aquellas investigaciones que incluyen la explotación y abuso sexual.

En primer lugar, considero importante hacer referencia al texto de Alejandra (Marcia) Maluf, *Invisibles y extraviados. De instituciones y sujetos en la violencia escolar* (2007). En el mismo la autora propone:

analizar la violencia escolar a partir del seguimiento a los medios de comunicación en el año 2006, para derivar hipótesis explicativas, algunas de las cuales forman parte del debate analítico y teórico actual en tomo de la violencia escolar (...). Por lo mismo, no se trata de un estudio estructural sobre el problema, sino de un análisis de los emergentes más recientes del mismo, incluidas las representaciones que emergen en los medios de comunicación con relación al tema (2007: 4).

Concluye que las instituciones escolares no están al margen de prácticas de abuso de poder como nepotismo y patrimonialismo. Los colegios donde se

han denunciado hechos delictivos evidencian un entramado de relaciones de parentesco que definen lealtades y complicidades frente a los hechos irregulares. Los hechos que más han aparecido en la prensa constituyen a hechos delictivos relacionados con abuso sexual en donde son relevantes los casos de pedofilia y abuso infantil. Además se evidencia la persistencia del uso del castigo físico como método de disciplinamiento. Otro punto recalable es la poca visibilidad que se da a la violencia educativa, sobre todo en la impunidad que existe frente a estos hechos, tanto por la ausencia de denuncias como por las trabas que ofrece el aparato judicial. Las prácticas relacionadas con la discrecionalidad de la norma y el abuso de autoridad hacen que la violencia en la escuela sea más institucional que interpersonal.

Otra tesis de la Universidad de Cuenca es “Construir el buen trato a niñas y niños en la ciudad de Cuenca, mediante el SIREPAM y el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia a través de una campaña de Relaciones Públicas, Marketing, ATL Y BTL” (2008) de Lucía Muñoz. En este trabajo se persigue como finalidad determinar mecanismos que permitan a la población infantil conocer sus deberes y derechos y a su vez exigir el cumplimiento del buen trato por parte de padres, maestros, y toda persona que esté a cargo de niños. La propuesta de la autora es utilizar las relaciones públicas, y “el diseño de una estrategia comunicacional mediante una cuña radial, un afiche, y un tríptico. Todo esto con el fin de construir en la población adulta en general una perspectiva importante sobre el buen trato, para preservar la salud mental de los niños y niñas que son el presente y el futuro de nuestra sociedad” (Muñoz, 2008: 5).

La tesis “Maltrato infantil como influencia en la conducta del niño” (2008) de la Universidad de Cuenca, de Mónica Valeria Álvarez Martínez, Tania Marlene Arévalo Jiménez y Ángela Fernanda Parra Arteaga, aborda la influencia del maltrato intrafamiliar en la autoestima del niño y su repercusión en el aprendizaje. Estas autoras afirman que es aceptado y reconocido que el maltrato físico y psicológico afecta a los niños en las más diversas formas, manifestándose a través de una baja autoestima o mediante la reproducción de patrones violentos entre otras. No se ha llegado a determinar con certeza y precisión el daño que a largo plazo provoca esta situación

de irrespeto a los niños en sus vidas y en sus conductas. Otras tesis de la Universidad Católica de Cuenca, que trabajan este tema son “Estudio de maltrato infantil por abandono de niños y niñas que ingresan a la fundación científica REMAR” de Mónica Masache Masache (2004-2005); y “Los juicios por maltrato al menor sancionados en los juzgados 2do y 3ro de la niñez y adolescencia del cantón Quito, en el período 2006-primer semestre de 2006 y sus consecuencias jurídicas y sociales” (2006) de Holger Vásquez Valle.

Un texto que aborda desde el enfoque de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en este caso en materia de comunicación, es “La niñez y adolescencia en los medios impresos del Ecuador” de la Agencia de Comunicación de Niñas, Niños y adolescentes (ACNNA). En este informe se analizan la imagen mediática (para el período 2007-2008)⁵⁹ de la niñez y la adolescencia en materia de educación, salud, participación. Sobre la violencia en particular se dice que se la representa desde una doble articulación:

Por un lado, los hechos violentos se difunde bajo un discurso que los muestra como todo un fenómeno que cubre a la sociedad y que, incluso, por antonomasia involucra a varios sectores sociales, desde poblaciones étnicas específicas hasta manifestaciones y agrupaciones juveniles. Por otro lado, el momento de la cobertura, la violencia es abordada como actos puntuales de los cuales se recuperan datos limitados que son usados para elaborar conjeturas (ACNNA, 2008: 35).

La categoría que más se registra es la violencia directa contra niños, niñas y adolescentes. El asesinato es la forma de violencia más común, seguida del maltrato físico, psicológico, amenazas, asaltos y discriminación. Otro tipo de elementos que se describen son: conflictos armados, violencia institucional, agentes y víctimas, y violencia en pandillas. El carácter de estas notas es principalmente informativo y la mayoría carece de fuentes. El tratamiento del tema de abuso y explotación sexual se caracteriza por su posicionamiento en los medios de comunicación y en que la opinión pú-

59 Se revisaron 32 540 notas difundidas en seis periódicos.

blica es débil; las notas recrean las transgresiones a partir de los testimonios de los niños, niñas y adolescentes y en la mayoría de los casos se publican las fotografías aunque esto sea prohibido por la ley.

Existe otro trabajo que parte desde la teoría de derechos humanos para analizar la trata de niños, niñas y adolescentes, de Verónica Supliguicha, Grace Vásquez y Paola Jácome titulado “Trata de personas: historias que invisibilizan verdades” (2009). El artículo hace referencia al trabajo infantil, trata y explotación, desde los grupos más vulnerables, como son niños, niñas y adolescentes. Se hace una revisión de cada una de las formas de explotación, los marcos normativos para su prevención y/o regulación, así como también las acciones y organismos encargados de la prevención. Plantea que es necesario impulsar diversas acciones para erradicar el trabajo infantil y la trata de personas las mismas que deben estar relacionadas con el fortalecimiento de las políticas públicas nacionales y locales, la restitución de los derechos del niño, niña y adolescente, la transformación de valores, actitudes y prácticas de actores involucrados, alternativas de ingreso complementario para las familias, regularización laboral, capacitación ocupacional para adolescentes y empleo juvenil; así como, el compromiso de los trabajadores y empleadores de combatir esta problemática.

Jóvenes y violencia

Como se había mencionado anteriormente los tipos de violencia se entrecruzan entre sí de tal manera que los límites se diluyen cuando tratamos de abordar algunas problemáticas, en especial el tema jóvenes y violencia, más cuando los jóvenes se hallan siendo objeto de violencia, que es analizado dentro de la violencia de género e intrafamiliar. En esta sección intentaremos abordar la temática de los jóvenes, esta vez como sujetos participativos/as en dinámicas violentas.

El texto *Delincuencia juvenil. Hacia una política de rehabilitación* (2005) de Marie-Astrid Dupret publica los resultados del trabajo investigativo llevado a cabo en el marco de una encuesta realizada por el Ministerio de Bienestar Social sobre la situación de los jóvenes de sectores desfavorecidos

del Ecuador, con el fin de mejorar la calidad de los servicios de atención a la infancia y a la adolescencia. Se trata de un estudio de niños y adolescentes de 6 a 18 años en situación de riesgo entre los cuales se sitúan los menores infractores, tanto por sus características sociales como por el peligro que representan no sólo para la sociedad, sino sobre todo respecto de sí mismos y de su propio devenir incierto. El estudio ubica el tema en el contexto actual ofreciendo un marco referencial. La segunda parte trata sobre una perspectiva sociológica de la delincuencia, un perfil psíquico del joven delincuente y un estudio de la organización de cuatro centros de detención. Finalmente, el último tema abordado es de la rehabilitación, y se sugiere como acciones: mejorar y fortalecer las políticas de prevención y de tratamiento de la delincuencia juvenil, a partir de un entendimiento más profundo de las causas que llevan a un adolescente a infringir la ley; además apunta a un mejor manejo de las distintas instancias de intervención.

José Orlando Granizo Castillo en su libro *Adolescentes infractores* (2006) realiza una síntesis en cuanto al tema de adolescentes infractores. El autor empieza su descripción haciendo un recuento de la ley de menores y su evolución en nuestro país, nos habla también de los tipos de violencia y agresión juvenil. En un tercer apartado se profundiza en el tema de adolescentes infractores y sus causas. Finalmente, se hace referencia a los organismos de protección a los menores, de la justicia especializada de la niñez y adolescencia, concluyendo en las medidas socioeducativas de prevención y rehabilitación social y físico mental. Concluye además que el Estado ecuatoriano de cierta manera se halla violentando los derechos de la niñez y adolescencia destinando un porcentaje mínimo del presupuesto estatal para la protección de los menores, aunque se establece en la Constitución que es el Estado quien tiene la obligación de dar atención prioritaria, preferente y especializada a los menores para asegurar el cumplimiento de sus derechos y su desarrollo integral (entendiéndose por desarrollo integral desde la atención durante el embarazo, en su nacimiento, en la familia, en la alimentación, salud, vivienda). Por lo tanto, es deber del Estado definir, ejecutar conjuntamente las políticas planes, programas y acciones encaminadas a la acción integral de los adolescentes y la prevención de las infracciones de carácter penal, y destinar los recursos necesarios para ello.

Juan Andrés Vázquez Martínez, en su tesis “Delincuencia desde el enfoque estructural” (2007), indica que la “estructura” es el conjunto de reglas de relación mediante las cuales una familia o un grupo estable organizan sus transacciones, es por esto que es importante recordar que la terapia familiar no es el arte de mantener unidas a las familias. El objetivo de la terapia familiar es comprender los procesos de la familia para saber qué hay que hacer a fin de crear un sistema más funcional. En el caso de la delincuencia, es fundamental actuar rápidamente para modificar la conducta, aun si esto significa separar a los miembros de la familia. Si se le permite al adolescente persistir en su conducta disfuncional y sentir que puede salirse con la suya, la delincuencia se tornará cada vez más inaccesible a los intentos terapéuticos.

Otro enfoque interesante donde se asocia a los jóvenes con prácticas violentas se encuentra publicado en la *Revista Anaconda* (abril 2007), en la cual se presenta una serie de artículos que tienen que ver con diversas maneras de representación que adquiere la violencia. Mauro Cerbino, en su artículo “Jóvenes, cuerpos y violencias”, a través de un enfoque sociológico analiza a los colectivos juveniles y sus expresiones simbólicas. Su objetivo es observar cómo se asocian culturalmente determinados modos de representación corporal con la violencia. El autor considera que un modo particular de representación corporal y su relación con la violencia es el tatuaje, que constituye “una forma contemporánea de escritura corporal y su correlato las perforaciones, han sido concebidos a partir de un discurso médico-psiquiátrico conectado a una perspectiva criminológica” (Cerbino, 2007: 13-14). Afirma, además, que el tatuaje se encuentra relacionado con escenarios de las cárceles y, por ende, se tiende a estigmatizar a quienes los llevan con criminales y delincuentes. Si bien el tatuaje representa el estigma, su eliminación representa la infamia. “Aquí podemos ver una doble violencia: la primera que se inscribe en el tatuaje como síntoma de todo lo que anda en la sociedad, de todas las formas de injusticia. Y la segunda (más intensa sin duda alguna) de la humillación a la que son objeto los jóvenes que deben mostrar la ‘redención’ por medio del borramiento de tatuajes” (Cerbino, 2007: 19). Existe un criterio que se encuentra naturalizado y es la asociación de los jóvenes con las pandillas. Al respecto Carrión

(2006) en su editorial “La pandilla de lo local a lo global”⁶⁰ manifiesta que las pandillas existen desde hace mucho tiempo y que son producto de una crisis de la sociedad y de las instituciones que las representan (familia, escuela, etc.), además que los modelos promovidos por los medios de comunicación hacen que cada día las oportunidades se limiten cada vez más para los jóvenes y por ende estos se sientan “excluidos”, y requieran de mecanismos de autodefensa.

Así mismo sostiene que las pandillas son estigmatizadas. La visión que la opinión pública ha creado de ellas es de un estereotipo negativo como bandas de criminales compuestas por jóvenes y pobres violentos convertidos en un ‘ejército de reserva’ del crimen organizado. La respuesta a este fenómeno es el de una política hegemónica que plantea su eliminación y no por el contrario la de su incorporación al trabajo, la educación, la salud, la cultura y la ciudad (Carrión, 2006: 1).

Estas mismas apreciaciones se observan en el trabajo de Andreina Torres (2007), con su artículo “Pandillas y naciones en Ecuador: diagnóstico de situación”⁶¹. El tema de las pandillas o agrupaciones juveniles se aborda dentro del debate de la seguridad ciudadana en la medida en que éstas pueden verse o no relacionadas con fenómenos violentos y/o delincuenciales, y no tanto por la representación que se ha construido de estos grupos como “antisociales”, “enemigos del bien común” o “agentes de inseguridad”. Al igual que Curbelo (2007), sostiene que es necesario entender que estas agrupaciones pueden ser un reflejo del fenómeno de exclusión y violencia que afectan a los y las jóvenes que las integra y no sólo de las violencias que se ejercen desde y por los jóvenes. Por lo tanto, los jóvenes también son sujetos inmersos en relaciones sociales violentas distintas, que van desde violencias políticas, estructural, simbólica, cotidiana-interpersonal. La autora menciona que en las investigaciones existentes se observan tendencias represivas y moralistas que predominan en el tratamiento del tema de las agrupaciones juveniles.

60 Este artículo también fue publicado en: Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 31-32).

61 Este artículo también fue publicado en: Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007:33-47).

Nelsa Curbelo (2007) en su artículo, publicado también en la *Revista Anaconda*, “Las expresiones culturales en las pandillas: desafíos para cambios positivos” centra el interés en encontrar en las pandillas, a través de un exhaustivo trabajo de campo, los rasgos identitarios que permitan iniciar un proceso de reconstruir ciudadanía, para así revertir su proceso marginal. Para Curbelo en concordancia con Carrión (2006), cuando se aborda el tema de los/as jóvenes el problema de fondo es la exclusión y la falta de reconocimiento. Afirma, además, que en las condiciones de marginalidad y exclusión que viven los pandilleros provoca sentimientos de no persona, lo que hace fácil recurrir a la violencia para significar una presencia. “Violencia en la manera de representarse en los métodos para resolver las diferencias y para relacionarse con el resto de la sociedad. En su mayor parte los jóvenes miembros de los diferentes grupos mencionados han sido víctimas de múltiples violencias, lo que les lleva muchas veces a convertirse en victimarios” (Curbelo, 2007: 48).

Existe una edición de la *Revista URVIO*, dedicada al tema de pandillas. Un estudio relevante que se incluye en esta publicación es el de Alfredo Santillán y Soledad Varea (2007), “Estrategias y políticas de inclusión (¿asimilación?) de pandillas en Ecuador: dos modelos de ciudades, dos visiones sobre las potencialidades de los/as jóvenes pandilleros/as”. Este artículo explora los proyectos de intervención sobre grupos pandilleros emprendidos por los municipios de Quito y Guayaquil bajo el enfoque preventivo, que está orientado a evitar que las poblaciones en riesgo se conviertan o se mantengan como amenazas para la seguridad y la convivencia ciudadana. El objetivo es reconocer las innovaciones de estos proyectos, frente a las políticas de índole represiva llevadas a cabo en Ecuador desde hace dos décadas y comprender su génesis y orientación a partir de las condiciones de gobierno de la ciudad. El enfoque que se utiliza para la investigación es el epidemiológico.

Bajo este criterio las pandillas son interpretadas como consecuencia de factores estructurales: el desempleo, la pobreza, la marginalización y la discriminación por edad. Aunque con serias limitaciones teóricas, el enfoque epidemiológico ubica los fenómenos concretos de violencia no como actos

individuales y aislados sino como regularidades que se producen en tanto existan las condiciones sociales necesarias. El argumento central de este artículo es que las políticas de tratamiento del tema de pandillas están determinadas por las distintas lógicas de la acción municipal, que no son únicamente lógicas o modelos de gestión diferentes, sino que tienen de trasfondo visiones políticas distintas sobre el gobierno de la ciudad y sus problemas (Santillán y Varea, 2007: 97).

A nivel local encontramos en Quito una publicación de CORPOSEGURIDAD (2006), *Estilos de vida y seguridad: estudio sobre jóvenes y adolescentes en el Distrito Metropolitano de Quito*. Dicha publicación constituye básicamente un estudio cuantitativo que recogen una gran cantidad de aspectos sobre la vida de las y los jóvenes, que se consideran como aspectos de la seguridad ciudadana. Así, “el objetivo de esta publicación es proporcionar criterios para la definición de políticas públicas locales de seguridad ciudadana dirigidas a adolescentes y jóvenes que habitan el Distrito Metropolitano de Quito, a partir de la identificación de los problemas e inquietudes más relevantes que afectan a esta población” (CORPOSEGURIDAD, 2006: 1). Para este estudio se realizaron 800 encuestas a jóvenes y adolescentes escolarizados de 14 años de edad, 45 entrevistas a profundidad y nueve grupos focales a jóvenes y adultos. Entre los problemas que subyacen a toda la juventud del universo de estudio se identificaron la existencia de un porcentaje importante de madres adolescentes quienes están desprotegidas institucionalmente y familiarmente, las y los jóvenes se sienten inseguros en la ciudad, y denuncian a las calles y al transporte público como los espacios más conflictivos en este aspecto. Como conclusiones del estudio se sugiere que las políticas públicas para integrar a los adolescentes deben enfocarse en tres ejes: convivencia ciudadana, inclusión social, y necesidades de expresión.

En Guayaquil, el único estudio encontrado es la tesis de Cristina Álava, Max Cortés y Rominna Faggioni (2007) “Guayaquil de mis temores: los miedos urbanos de los jóvenes guayaquileños”. Esta tesis constituye un estudio comparativo de los imaginarios de miedo urbano que tienen los jóvenes de nivel socioeconómico medio y medio bajo de la ciudad de

Guayaquil. Se contrastan ambos grupos para encontrar puntos de disidencia y coincidencia en sus imaginarios urbanos de miedo. La pregunta que guía la investigación es: ¿Cómo es el imaginario de miedo urbano de nuestros jóvenes y de qué forma influyen en su manera de vivir la ciudad? Se llegó a determinar que ambos grupos coinciden con la concepción del otro peligroso, dicha concepción encierra criterios de raza, clase, género y edad. Cosa igual ocurre con los sitios y tiempos en los cuales se percibe inseguridad, esto es, en función de la noche y del abandono de las zonas periféricas, es decir que el miedo tiene un espacio y tiempo determinado. También se encontró que estos imaginarios son construidos por el círculo familiar, desde la infancia, por experiencia propia o de terceros.

Existen además algunos textos que desde el ámbito legal exploran la relación entre jóvenes y violencia, de ellos podemos anotar las tesis de fin de carrera de Juan Carlos Carrera Cuesta, “La defensa del adolescente infractor en el código de la niñez y adolescencia vigente” (2007); de Flor María Vélez Pauta, “La responsabilidad penal de los adolescentes infractores en los casos de hurto y robo en el Ecuador” (2009); y de Sonia Astudillo, “Problemática social del adolescente infractor y propuesta educativa en el centro de internamiento de adolescentes varones en Cuenca (CIAVR) para su desarrollo integral” (2009).

Medios de comunicación y violencia

Otra de las publicaciones que FLACSO, con el auspicio del MDMQ y la Fundación ESQUEL realizó fue *Violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana* (2005)⁶², libro en el cual se publicaron ponencias presentadas en el seminario internacional del mismo nombre, llevado a cabo en agosto de 2005. Esta publicación se enfoca en el papel que cumplen los medios de comunicación en la producción y sostenimiento de percepciones de violencia e inseguridad ciudadana, la cual se fundamenta en el modo cómo realizan la cobertura de hechos delictivos. El

62 Este texto es mencionado por Andreina Torres en la primera parte de esta publicación, mas no se ha reseñado ningún artículo.

objetivo fue congregar a investigadores y académicos nacionales y extranjeros provenientes de Chile y Colombia así como a periodistas, profesionales del mundo del periodismo y de la academia para que puedan intercambiar conceptos y experiencias en este ámbito, que sirva de soporte para la formulación de agendas temáticas de los medios de comunicación en el país.

Entre los expositores se hallaron Álvaro Sierra, con su artículo titulado “La responsabilidad del investigador periodístico de la violencia” (2005). El objetivo de este ensayo es abordar de manera esquemática la manera en que los periodistas y los medios pueden avanzar en la presentación de notas sobre violencia. El autor concluye que hay una relación directa entre violencia y la televisión en la vida real, ésta dista de ser simple y los mecanismos según los cuales opera no son tan claros. El consumo elevado de la TV puede influir en el desarrollo de las capacidades de juicio moral del individuo. Los medios tienen sus propias lógicas y mecanismos, sus propios modelos de aproximación a la realidad. La violencia vive en muchas formas, vive con nosotros, marca nuestras vidas y está presente cada día más, en los medios masivos.

Por otro lado, “Maniqueísmo y personalización en el encubrimiento periodístico de acontecimientos violentos: el caso Fybeca en el diario El Universo de Guayaquil” es un ensayo de Mauro Cerbino, resultado de una investigación en la que se analizan los modos (selección de lenguajes y estrategias discursivas que sostienen el tratamiento periodístico) con que el diario El Universo, —el diario más importante del país y el segundo en tiraje después del Extra— trató el denominado caso Fybeca. El período de estudio señalado fue del 20 de noviembre al 5 de julio. El objetivo de la investigación es poder ilustrar, viabilizando así una posible discusión, lo que a partir de una noticia ejemplar sería una práctica periodística consolidada en cuanto a cobertura y generación noticiosa de hechos violentos.

Adicional a dicha publicación, encontramos otras investigaciones sobre el mismo tema. Por ejemplo, el artículo “Difusión de la violencia en el Ecuador: ¿hasta dónde informar?” (2007)⁶³ de Jenny Pontón, en el cual se pretende problematizar el impacto de las noticias sobre violencia en la

63 Una versión actualizada de este artículo se halla en Pontón, Jenny (2008b: 69-81).

población vinculando la lógica comercial de los medios de comunicación en el Ecuador con el manejo que estos realizan de la crónica roja. A través de un enfoque teórico y la presentación de cifras y datos, la autora quiere mostrar cómo existe en los medios de comunicación una exagerada difusión de la criminalidad y delincuencia; para lograr una mayor sintonía dando como resultado una distorsión en la percepción social de la seguridad, debido a la relación que existe entre realidad social e información mediática.

En la misma línea investigativa que el artículo anterior, se halla el trabajo del INNFA (2008) *La violencia en la televisión*. Este texto es una sistematización de una investigación en la que el INNFA trabajó desde el año 2007, aplicando una serie de instrumentos (grupos focales, encuestas) a nivel nacional, para profundizar en la relación entre la violencia y la programación televisiva. El objetivo de la investigación es comprender la manera en que diferentes segmentos de la población consumen, piensan, opinan, perciben y proyectan acerca de la programación televisiva nacional y de la violencia. El texto sostiene que la violencia en la televisión es utilizada para atraer telespectadores y ganar espacio en el mercado. La información presentada suele prescindir de un contexto sociológico y está implícitamente del lado de la moral convencional. La violencia transmitida tiene un receptor “propicio” al recibir este tipo de información, porque si no éste la rechazaría; lo cual es un problema que los telespectadores no están preparados para discernir. El texto concluye indicando que no se puede culpar a la televisión de ser la causa de la violencia social, sino una de sus generadores. Pero sí es responsable de su despreocupación, falta de sensibilidad y responsabilidad por los contenidos que emite.

Para finalizar vale la pena mencionar que los estudios en torno al tema son muy limitados y por tanto es un tema que requiere mayor atención y una profundización en el estudio de la interrelación entre violencia y medios, más aún si entendemos que la televisión es el medio de comunicación de masas por excelencia, y actualmente genera un sistema de interrelación profundo con el receptor, el cual percibe la violencia de formas diversas.

Sistemas de control: policía, justicia y rehabilitación

En relación a lo que se refiere a las tres instituciones clásicas de la seguridad ciudadana se debe mencionar que estudios y comentarios que se han formulado, tanto en los libros citados como en otras publicaciones, permiten algunas apreciaciones interesantes en torno al tema.

Policía

El artículo “La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido” (2008b) de Daniel Pontón, publicado en *Seguridad multidimensional en América Latina*⁶⁴, analiza el proceso de reforma policial en el Ecuador y las razones por las cuales no se han realizado transformaciones profundas en esa entidad. De esta manera, el autor expone algunos mitos restrictivos que operan en la sociedad ecuatoriana y devela las lógicas corporativas que impiden el cambio.

Este autor también trabaja en la misma línea, enfocándose en la policía comunitaria.

En su libro *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador* (2009) realiza una evaluación del funcionamiento del Programa de Policía Comunitaria dentro del Plan de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador, empezado en el año 2004 y complementado en el año 2008. De esta forma, por medio de la utilización de las teorías neoinstitucionales, se intenta encontrar los mecanismos restrictivos (tanto formales como informales) que la Policía Nacional del Ecuador presenta para un desempeño eficaz del Programa de Policía Comunitaria. El concepto de policía comunitaria parte de dos puntos de vista: servicio o filosofía institucional. En el primer caso, existe una multiplicidad de formas de servicios y enfoques.

64 Esta publicación es el producto de un conjunto de ponencias presentadas en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, con el cual el sistema internacional de FLACSO celebró sus 50 años de existencia. “Este libro es un esfuerzo por mostrar los tópicos y visiones más representativas de la seguridad para plantear este tema no como una materia relacionada al cuidado clásico de las agendas estatales únicamente, sino como un espacio público que se organiza dentro de lo urbano, lo humano, lo económico, y lo social” (Rivera, 2008: 9).

En el segundo caso, nos conduce a pensar en un nuevo modelo de atención policial basado en un proceso de acercamiento a la población y que se constituye en un eje fundamental para el cambio institucional de la policía en su conjunto. Sin embargo, el programa funciona como servicio netamente en la institución, lo que ha sido una de las causas para que el Proyecto de Policía Comunitaria sea implementado sin reformas institucionales visibles hasta el día de hoy. El autor concluye que para la implementación de un verdadero modelo de policía comunitaria en nuestro país es necesario que exista un proceso de desconcentración en la Constitución Política y las leyes orgánicas. Sin embargo, como él mismo afirma, se ha confundido desconcentración con planificación central que ha dado lugar en asimetrías en la asignación de recursos y personal; así como, en la concentración del mando y toma de decisiones que impiden concertar acciones y estrategias con los gobiernos locales. Si bien es cierto que la policía comunitaria promueve un prototipo basado en la estabilidad territorial de personal y el sentimiento de pertenencia a la localidad, el modelo militarista –centrado en el desarraigo del personal– y el proceso histórico de construcción de la estructura social de la Policía Nacional por lugar de nacimiento son dos restricciones importantes al Programa de Policía Comunitaria del Ecuador. El sistema educativo para formación y ascenso policial presenta dos restricciones: la formación militarista que se manifiesta en la organización institucional de los diferentes centros educativos, las mallas curriculares y la planta docente, y la cobertura del servicio. Muy poco personal de la suboficialidad (de mayor contacto con la ciudadanía), tiene acceso a la educación universitaria y a cursos de especialización. En el caso específico de la Policía Comunitaria, existe todavía una brecha muy grande en el personal que ha recibido capacitación.

Por otro lado, Miriam Ramón Muñoz, en su artículo “Relación entre convivencia y seguridad ciudadana” (2008), también publicado en *Seguridad multidimensional en América Latina*, busca analizar el impacto de la estrategia de la Policía Comunitaria en términos de su contribución a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en la ciudad. Este texto analiza al Estado como estructura de poder, protectora de los derechos fundamentales de todos los asociados, sin discriminación alguna.

Para ello, se le reconoce la potestad de crear y controlar medios aptos, tales como códigos penales, estructuras de administración de justicia, organismos de seguridad y policía, los cuales no se conceden a los particulares o a grupos privados, ya que conduciría a la instauración de justicia privada ya que el Estado pierda lo que se ha considerado como una de las condiciones de su existencia misma: el monopolio de la fuerza.

Sistema de justicia

Dentro de este apartado se debe aclarar que los textos que serán reseñados corresponden a aquellos que tienen que ver específicamente con el tema del acceso a la justicia.

Así, en primer lugar, el *Boletín Ciudad Segura* ofrece un número sobre el tema de reforma judicial, en el cual Carrión (2006c) sostiene que el sistema de justicia debe realizar una propuesta al Código Penal que permita un acceso eficaz por parte de la sociedad y no diferenciado de acuerdo a los recursos económicos o poder político. Por tanto, las propuestas deben estar encaminadas a reformar el campo de las instancias prejudiciales y las contravenciones, y, por el otro, las acciones alternativas y la rehabilitación. En el mismo boletín, en el artículo “Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil”⁶⁵, Farith Simon hace un análisis del sistema judicial y apunta temas críticos al debate de la administración de justicia dentro de la construcción de la seguridad ciudadana. El objetivo es examinar la relación entre el derecho y la seguridad ciudadana, para lo cual analiza los vínculos entre justicia, delito y delincuencia.

Otro texto del mismo autor es “Proceso penal e impunidad”⁶⁶ (2008), cuyo objetivo es analizar la relación proceso penal-impunidad, es decir el rol que las penas cumplen en la sociedad. El análisis de la investigación parte desde el derecho procesal, por lo que, para empezar plantea algunas definiciones a cerca de los que es criminalidad, impunidad, y la función de

65 Este artículo también fue publicado en: Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 153-170).

66 Este artículo también fue publicado en: Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2010: 295-313).

la pena. Para este autor, la impunidad es definida como “la falta de castigo o respuesta por una infracción, se concentrarían en relación a los delitos, cuando las víctimas o sus familiares no tienen acceso a justicia, por tanto no pueden conocer la verdad de lo sucedido” (Simon, 2008: 5). Este autor plantea que existe una baja respuesta por parte del sistema, y que esto obedece a un problema estructural. En relación al problema de inseguridad se puede evidenciar que el sistema tiende a dar respuesta a aquellos problemas que son menos importantes, es decir a aquellos delitos de menor connotación social, de acuerdo a lo cual, se podría afirmar que la impunidad es el mayor problema de inseguridad.

Entre los factores que agravan la impunidad se halla la falta de denuncia, lo que podría deberse al desconocimiento de dónde hacerla, falta de acceso y desconfianza en el sistema de justicia, y poco apoyo a las víctimas y testigos.

Por otro lado, también encontramos el texto de Santiago Andrade Ubidia y Luis Fernando Ávila Linzán, *La transformación de la justicia* (2009). Este libro es una recopilación de textos que giran en torno a la reforma del sistema judicial y administrativa en el Ecuador. Con este texto se busca, principalmente, aportar al debate del nuevo Código Orgánico de la Función Judicial, el cual fue aprobado en el año 2009. No obstante, otros temas tratados son: la legitimidad versus la legalidad, los desafíos de la transformación de la justicia en América Latina, las teorías políticas que subyacen las reformas judiciales, la gestión de recursos humanos en la Función Judicial, el oficio de los juristas, los desafíos de la Defensoría Pública del Ecuador, las universidades y el sistema de enseñanza, los elementos de Justicia de Paz presentes en el nuevo Código Orgánico de la Función Judicial y los sistemas de justicia interculturales. Cada artículo presenta un enfoque teórico de acuerdo a los temas planteados; sin embargo, se reconoce que las reflexiones parten del debate acerca del denominado “neoconstitucionalismo”.

En el año 2008, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presentó el texto *Seguridad, justicia y derechos humanos*. En el mismo se menciona que el ejercicio de los derechos se dificulta por desconocimiento de los derechos de la ciudadanía, existencia de obstáculos económicos, sociales y

geográficos, ineficiencia en la administración de justicia y sus operadores, desconfianza en el sistema judicial, inseguridad jurídica, y falta de una real rehabilitación social. Además, se resalta la relevancia de los derechos humanos en la construcción de la agenda nacional de seguridad.

Otro de los trabajos que se revisó fue el de Xavier Flores Aguirre, *La detención en firme: crítica de un continuo fraude la Constitución y a la ley de la República del Ecuador* (2007). En este texto se busca promover una reflexión crítica acerca de la declaratoria de inconstitucionalidad de la detención en firme, considerado un acto ilegal y que se halla en contra de los tratados internacionales acerca de los derechos humanos. Se presenta además, el estado de situación inicial de la norma, bajo qué circunstancias se declara inconstitucional, y una reflexión acerca de cómo las instituciones violan derechos humanos y se cometen ilegalidades. Este autor plantea que el TC lo único que logró hacer llevando a cabo esta acción (detención en firme) es poner en evidencia:

el mal funcionamiento del sistema procesal penal, la ausencia de una verdadera defensoría pública, el mal manejo del sistema acusatorio, el poco manejo de las herramientas de la oralidad por parte de todos los actores del sistema, las formalidades excesivas de los procesos, las prácticas abusivas de los abogados defensores, el abuso de la prisión preventiva, la lentitud de fiscales, jueces y tribunales, etc. (Flores, 2007: 9).

Aportes interesantes se hallan también en el artículo “Ajusticiamiento popular en tiempos de la seguridad ciudadana”⁶⁷ (2008) de Alfredo Santillán. El artículo presenta los resultados de una investigación corta realizada acerca de los linchamientos y los intentos de linchamiento ocurridos en la ciudad de Quito durante el año 2007. El objetivo de la investigación es demostrar que la ilegalidad del ajusticiamiento radica en su carácter de “barbarie”, lo que se evidencia a partir de elementos característicos de los linchamientos, como los escenarios de estos eventos que “son generalmente sectores populares urbanos o zonas rurales ‘desconocidas’ –hasta el

67 Este artículo también fue publicado en FLACSO (2008). También en Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2008: 321-334).

evento—, los métodos de castigo tienen relación directa con el dolor físico a través de golpizas, apedreamientos, incineración, ahorcamiento, entre otros, y los motivos de la condena son generalmente los delitos recurrentes en las clases más desprotegidas como robo, asalto y el delito menor” (Santillán, 2008: 4). El análisis acerca de estos hechos gira en torno a la relación de los actos de ajusticiamiento con el nuevo paradigma de la “seguridad ciudadana”⁶⁸, cuyo discurso y prácticas han proliferado de manera disímil promoviendo la “participación de la comunidad” en el trabajo en seguridad. El autor sostiene que “las contradicciones de este paradigma junto con el crecimiento de la percepción de inseguridad y desprotección son componentes que favorecen los linchamientos como forma de violencia colectiva de carácter punitivo y escarmentador” (Santillán, 2008: 4). Se concluye además que el tema de los linchamientos urbanos es trascendental para la visibilización de los problemas de inseguridad, pues en él confluyen temas fundamentales como la legitimidad en cuanto al uso de la violencia, la valoración sobre la eficacia del sistema judicial y del sistema de rehabilitación social, y la operatividad y eficiencia de la acción policial.

Finalmente, un área que ha sido poco explorada son los estudios de la pluralidad jurídica, en particular de la justicia indígena. Desde la vigencia de la Constitución de 1998, se han producido renovados estudios y publicaciones sobre la administración de justicia indígena, a la vez que se han registrado reportajes y crónicas por parte de los medios de comunicación social acerca de episodios relacionados con ciertas prácticas de aplicación de la justicia indígena en el Ecuador y con cierta particularidad, en la sierra del país.

Un referente interesante⁶⁹ en relación a este tema es el artículo de Ramiro Viteri, “Enfoques sobre formas alternativas de administración de derechos y personas” (2008), publicado en la *Revista URVIO*. El artículo hace una comparación entre la justicia convencional ecuatoriana y lo que se podría denominar como administración de justicia indígena. El autor

68 “Los linchamientos son una forma de escarmiento directo al delincuente por parte de la comunidad, debido al rol activo que se confiere en los discursos de la seguridad ciudadana” (Santillán, 2008: 9).

69 Algunas otras aportaciones en este tema que son posibles identificar se hallan en las publicaciones de: Bonilla, Marcelo (2008); Pérez, Carlos (2006); y Baltazar, Rosa Cecilia (2009).

a través de su exploración reconoce que existen muchos aspectos positivos referenciales conceptuales derivados de las formas de administración de justicia indígena, que podrían enriquecer conceptos y la administración misma de la justicia convencional. Esta investigación constituye un interesante esfuerzo por generar una nueva mirada acerca de la administración de justicia estatal en el Ecuador.

Con respecto a esta línea de investigación se puede decir que ha sido poco explorada, especialmente con miras a proponer un análisis sobre cierto paralelismo entre los espacios de aplicación de la justicia indígena que están amparados por la Constitución Política vigente, y los de la justicia convencional ecuatoriana⁷⁰.

Sistema de rehabilitación

Esta sección posee escasas investigaciones, las cuales se limitan a describir ciertas características de los centros de rehabilitación del país y su funcionamiento institucional. Los datos estadísticos se obtienen principalmente de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) organismo encargado del funcionamiento del sistema penitenciario que mantiene una publicación periódica denominada *Boletín estadístico: el sistema penitenciario ecuatoriano en cifras*. Este documento busca ser un instrumento técnico que permita visualizar la realidad penitenciaria, para aportar información que contribuya a la emisión de políticas de gestión institucional. Además, brinda datos a los técnicos y al público en general sobre indicadores de las personas privadas de libertad. Este boletín aporta con datos cuantitativos interesantes, así como las tendencias en cuanto a diferentes variables del sistema penitenciario.

En cuanto a investigaciones relacionadas con el tema, una publicación que recoge varios trabajos que hacen referencia al sistema penitenciario es la *Revista URVIO* en su edición titulada “Cárceles”. Esta publicación presenta una serie de artículos que tratan el tema de cárceles en los países

⁷⁰ Existen dos publicaciones que se enfocan en esta línea de investigación dentro del PADH de la Universidad Andina Simón Bolívar, la de Oswaldo Ruiz (2005), y Christian Masapanta Gallegos (2009).

más importantes de la región, realizando aportes importantes sobre cada realidad. En este número, Fernando Carrión (2007b), en su artículo introductorio titulado “¿Por qué todos los caminos conducen a la miseria del panóptico?” busca iniciar y estimular la discusión entre personas e instituciones que trabajan sobre las cárceles y el sistema carcelario. Específicamente, el autor pretende presentar una reflexión que incorpore las determinaciones de la problemática y algunos componentes para su mitigación. El artículo también ofrece un marco conceptual para el diseño de políticas de seguridad ciudadana, sostiene que las cárceles actualmente no cumplen una función “rehabilitadora”, porque parten de su negación (el secuestro), razón por la cual tampoco pueden ser parte de una política preventiva, se requiere de tratamientos rehabilitadores posteriores que ningún país los posee, cuando se suponía que ella debía hacerlo.

Por otro lado, Elvis Fuentes en el 2006, publica su libro titulado el *Sistema penitenciario y su crisis en el Ecuador*, cuyo objetivo es difundir las deficientes condiciones en las que se encuentran los centros de detención y las soluciones que se podrían implementar para mejorar el sistema en nuestro país. El autor manifiesta que la cárcel debe cumplir un verdadero papel rehabilitador, a través del compromiso del Estado y de la sociedad civil. Por ello es importante el

fortalecimiento del concepto y el valor de la justicia, enriquecida con la expresión de sus contenidos y en los términos de su capacidad de reparación y rehabilitación de las personas y la reconstrucción de las relaciones sociales, incorporando las prácticas de una diversidad de alternativas de mediación, conciliación y solución de conflictos y la introducción del principio de oportunidad, debe estar presente en todos los procesos de reforma penal (Fuentes, 2006: 2).

Las condiciones de las personas reclusas en los centros carcelarios son motivo de otro estudio, titulado “La crisis del sistema penitenciario en el Ecuador”⁷¹ de Jorge Núñez (2007) publicado en el *Boletín Ciudad Segura*.

71 Este artículo también fue publicado en: Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 183-192). Este artículo está basado en *La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y*

Aquí el autor quiere poner a debate público los alcances y límites supuestos de la rehabilitación social. Además intenta mostrarnos la magnitud de la crisis del sistema carcelario y del proceso de rehabilitación y reinserción de los presos en el país. La información se presenta a partir de tres ejes de análisis relacionados con la crisis del sistema de cárceles: la organización y composición, la gestión administrativa y financiera, y la situación de la población reclusa. El objetivo de la investigación es demostrar que la sobrepoblación y hacinamiento de las cárceles responde a las políticas penales y carcelarias adoptadas por Ecuador, la mala distribución de los recursos asignados al sistema penitenciario y la violación sistemática de los derechos humanos de las personas presas en el país.

Otra investigación interesante que trabaja el sistema carcelario, en lo que concierne a género y narcotráfico es el libro de Andreina Torres (2006) *Drogas, cárcel y género en Ecuador: la experiencia de mujeres mulas*. El interés de la autora mediante su investigación es aproximarse a la experiencia de mujeres que se han involucrado en actividades relacionadas con el narcotráfico. Para esto,

[a]naliza, específicamente, las vivencias narradas de mujeres que se insertaron en el tráfico de drogas como mulas. Así, a través de teorías feministas y un enfoque de género, el interés principal consiste en explorar si las dinámicas de este fenómeno social están ligadas a las relaciones y representaciones de género que moldean nuestras sociedades, en general, y las prácticas del tráfico de drogas, en particular. El análisis implica ver las experiencias de las mujeres como personas ‘generizadas’ que reproducen o trasgreden ciertas ideas sobre las identidades de género en el proceso de hacerse mujeres ‘mulas’ (Torres, 2006: 4).

Siguiendo estos mismos elementos, Andreina Torres conjuntamente con Jenny Pontón, publican en el 2007, un artículo en la *Revista URVIO*, titulado “Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas”. En esta publicación se presentan los resultados de la investigación multidisciplinaria realizada en el año 2005 sobre la situación del sistema

políticas públicas, desarrollado por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador.

carcelario del país, dentro de componente de género y su criminalización por estupefacientes. En esta ocasión, el texto hace referencia a la situación que viven las mujeres dentro de los centros de reclusión. Las autoras afirman, en concordancia con Carrión y Núñez, que la debilidad institucional del sistema penitenciario ha conllevado a que los centros de rehabilitación cumplan únicamente la función de castigar a través del encierro, criminalizando actos delictivos, antes que resolver los conflictos sociales (Torres y Pontón, 2007). Por otro lado, sostienen que la incursión de las mujeres en el tráfico internacional de drogas no debe ser entendida aisladamente de sus relaciones de género, pero, esto no es tomado en cuenta dentro del funcionamiento de las cárceles, las cuales refuerzan el hecho tradicional y vulnerable de las mujeres en la sociedad. Así, las implicaciones de la política antinarcóticos terminan por influir notablemente en las condiciones en que las mujeres cumplen su condena.

Dentro de lo que tiene que ver con cárceles y narcotráfico también encontramos hallazgos interesantes en la tesis de Jorge Núñez Vega “Cacería de brujos: drogas ‘ilegales’ y sistema de cárceles en el Ecuador” (2006), quien analiza la relación entre la estrategia antidroga de Estados Unidos y el sistema de cárceles ecuatoriano, en particular, la manera en que se articula el sistema de cárceles del Ecuador en la economía política de las drogas ilegales, y los efectos que produce la política antidroga en la población prisionera, la institución penitenciaria y la sociedad ecuatoriana. El autor manifiesta que desde el punto de vista etnográfico la inscripción del sistema de cárceles en la economía política del narcotráfico manifiesta efectos en dos niveles: primero, en la vida cotidiana de las personas encarceladas aparecen nuevos conflictos y solidaridades sociales; y segundo, en el plano institucional se aprecia una recomposición/reproducción de la institución penitenciaria. La articulación del sistema de cárceles en la economía política del narcotráfico no es sólo supranacional sino también se encuentra en el plano infraestatal. Esta situación convierte al espacio carcelario en la arena de confrontación entre diversos actores que entran en conflicto al tratar de imponer y legitimar los sentidos de la ilegalidad y la delincuencia, y al mismo tiempo se construyen nuevas redes de relaciones de solidaridad al interior de la cárcel.

Un análisis distinto del modelo carcelario, lo encontramos en el texto *Génesis biosocial de la violencia en el Ecuador*, escrito por Bayron Uzcátegui. En su libro, el autor incluye en el análisis las variables tanto sociales como biológicas y comportamentales de los internos, como un submodelo interpretativo de los fenómenos de violencia que afectan a la sociedad en general, en base al cual los recintos penitenciarios constituyen un condensado de ese conglomerado social, en los que están representados la mayor parte de los factores generadores de actos agresivos. Además, el autor sostiene que el perfil sociodemográfico de la población encarcelada incluye variables que representan a la sociedad en general; sin embargo, el planteamiento sobre el mundo carcelario como una muestra de la sociedad en general es cuestionable.

Dentro del área jurídica tenemos las tesis de la Universidad Católica de Cuenca: de Carlos F. Andrade (2005) “La rehabilitación social en la legislación penal ecuatoriana”, y de Irma Tatiana Zali Sarmiento (2009) “Sistema carcelario ecuatoriano, su vulneración a los cuerpos legales normativos”. Adicionalmente, encontramos la tesis de Ana Moreno (2006) “Estudio del realismo social en las cárceles de Quito”, realizada en la PUCE, la cual constituye un estudio del derecho penal, el poder punitivo y la criminalización como fundamentos teóricos básicos que los sustentan. Además, se hace una breve referencia a la historia del derecho a castigar en el Ecuador, hasta llegar al análisis del sistema penitenciario actual, del cual se realiza una investigación exhaustiva en cada centro de rehabilitación social de Quito, determinando problemas que las propias autoridades desconocen. Por otro lado, en la ciudad de Guayaquil, encontramos la tesis “Los derechos humanos de los presos en las cárceles del Ecuador” de Ingrid Álava y otros (2007). Esta investigación tiene por objetivo dar a conocer la situación de la población carcelaria en relación los derechos humanos y constitucionales que son violados, así como también las posibles soluciones a este problema. Concluyen que, lastimosamente, el problema de la violación a los derechos humanos de los que están dentro de la cárcel, no sólo corresponde a una mala, lenta o corrupta administración de justicia en todos sus estamentos e instancias, sino también a otros factores, entre los cuales resaltan ninguna educación en valores, “sobredimensión del placer

a través de los medios de comunicación masiva, el poder y el dinero sin importar como se los consiga, la compleja realidad del comportamiento de los delinquentes, el estancamiento del desarrollo de la infraestructura penitenciaria así como sus normas legales y administrativas (...) politización y centralización en la administración de los regímenes carcelarios” (Álava et al., 2007: 39).

Para terminar, quisiera resaltar el valor que poseen este tipo de investigaciones, porque, como se puede observar dentro de las mismas, plantean un común denominador, el cual es justamente evidenciar las condiciones de vida que rige en los centros carcelarios. Precisamente, a través de esta revelación, se puede cuestionar su viabilidad como sistema de “regeneración social”.

Derechos humanos y seguridad ciudadana

Existe una amplia producción investigativa en cuanto al tema de derechos humanos, especialmente, a través del trabajo que desarrolla el Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Sin embargo, para la presente investigación, debido a la gran cantidad de textos que existe en relación al tema de derechos humanos, se consideró tomar como referencia a aquellas investigaciones que enfatizan los derechos humanos con un enfoque de seguridad ciudadana.

Entre estas investigaciones encontramos la monografía de Marcia Padilla (2006) “Implementación de políticas públicas en el Ecuador para combatir los delitos de trata de personas”, cuyo propósito es identificar los avances registrados para combatir la trata de personas entre 2005 y 2006. La autora inicia su investigación con una conceptualización de la trata de personas desde los años ochenta hasta la actualidad. Se explican las causas (principalmente de la migración irregular), las consecuencias (es un negocio rentable, hay violaciones de derechos humanos), y los objetivos de la trata de personas (explotación). La autora afirma que en Ecuador, las causas de la trata de personas son: pobreza, débiles controles fronterizos, migrantes que utilizan organizaciones de contrabando, y desempleo. Mien-

tras que, los tipos de trata de personas son la explotación sexual comercial y laboral; y los principales lugares de destino son España e Italia. En cuanto a las políticas públicas efectuadas en esta materia, señala que Ecuador no tiene una buena calidad de las mismas por problemas de gobernabilidad, una legislación con un bajo poder para la formulación de políticas públicas, y un manejo de la institucionalidad estatal en función de la coyuntura política. En el periodo de estudio, los avances que se realizaron son: plan nacional para combatir el plagio de personas, tráfico ilegal de migración, explotación sexual y laboral; plan de derechos humanos, campañas de prevención y alianzas, convenios y cartas de compromiso.

Dentro de los avances realizados se encuentra el “Plan Nacional para combatir la trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes y la explotación sexual y laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores” (2006). Como antecedente a este plan podemos mencionar que en Ecuador, en el año 2004, se declara como política prioritaria de Estado el combate a los delitos de la explotación sexual, comercial, la trata, el tráfico y otras formas de explotación de mujeres, niños, niñas y adolescentes; así como también, la violación severa de los derechos humanos. Para ello, el Ecuador constituyó la Comisión Nacional para la elaboración del Plan en mención, y estableció las sanciones para estos delitos al aprobar la Ley Reformativa al Código Penal que tipifica los delitos de explotación sexual de los menores de edad. Su objetivo primordial es definir con claridad la responsabilidad y las sanciones para los tratantes, traficantes, ‘clientes’, explotadores, proxenetas, intermediarios, facilitadores y demás personas que intervengan o se beneficien de estos delitos. También la formulación de políticas de protección integrales y especiales, garantizando recursos estables, permanentes, y oportunos para el rescate protección y restitución de sus derechos. Otro de los instrumentos que ha formulado esta entidad es el “Programa erradicación del delito sexual en el sistema educativo: Acuerdo 3393, incluidas reformas del Acuerdo No. 196 de mayo 30”⁷² (2007).

72 Esta publicación corresponde a la segunda edición del programa, e incluye una compilación de la normativa y políticas referentes a la temática, de obligatorio cumplimiento en las instituciones educativas del país. Esta regulación dispone la creación de comités de vigilancia provinciales y

Para finalizar otro documento que vale la pena mencionar dentro de los instrumentos para erradicar las violaciones de derechos humanos es el “Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador Decreto No. 1527” (2008) elaborado por el Ministerio de Gobierno. El objetivo de este plan es erradicar la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres. En el mismo recoge el diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el país y se plantea la solución de los mayores problemas en la materia, mediante la adopción de medidas y actividades concretas, que están contenidas en los Planes Operativos de Derechos Humanos, preparados conjuntamente entre el Estado y la sociedad civil.

Nuevos temas de investigación: suicidio, sicariato, secuestro

Dentro del ámbito de estudio de la violencia, existe una tendencia a ampliar los temas que se han venido tratando hasta hace poco. Así, se ha ampliado el ámbito de la investigación hacia enfoques desde la violencia social y la incorporación de nuevos actores involucrados en la problemática y sus vulnerabilidades. En los últimos años, por ejemplo, se han realizado investigaciones sobre temas como: suicidio, sicariato y secuestro. Cabe recalcar que existe aún muy poco avance dentro del análisis de estas problemáticas.

Respecto al tema del suicidio, encontramos los trabajos de Betancourt (2008) y Reyes (2008). Andrea Betancourt, en su texto “El suicidio en el Ecuador: un fenómeno en ascenso”, publicado en el *Boletín Ciudad Segura*, realiza una exploración sobre el fenómeno del suicidio, analizando su significado, sus causas, sus formas de prevención a nivel mundial y a nivel local; así como sus patrones y manifestaciones múltiples. Entre las mismas se menciona el comportamiento temporal/cronológico anual, género y edad, métodos utilizados, estado civil y ocupación de las personas que se suicidan en la sociedad quiteña y ecuatoriana.

locales, instancias que hacen posible la participación de las entidades del Estado y la sociedad civil en su responsabilidad como veedores para el seguimiento y aplicación de los acuerdos. Al lograr que los casos denunciados sean tratados de forma ágil y eficiente las instituciones educativas coadyuvan a la prevención, sanción y erradicación de los delitos sexuales en el ámbito educativo.

Por su parte, en “La complejidad del fenómeno del suicidio”, Reyes realiza una breve revisión de las conceptualizaciones existentes sobre el suicidio, tanto desde un enfoque sociológico (Durkheim, 1897; Halbwachs, 1935), un enfoque psicológico y psiquiátrico (Freud, 1920; Menninger, 1938), y un “enfoque integrado: la suicidología” (Shneidman, 1989). El autor sostiene que las causas del suicidio en adolescentes identificadas son abuso de alcohol, embarazos no deseados, problemas de escolaridad, rupturas amorosas, identidad sexual, separación y/o divorcio de padres, y la depresión. También plantea que en el Ecuador el suicidio se sigue concibiendo como una enfermedad, o como un signo de una persona indigna, débil o impulsiva. Para analizar el suicidio en el DMQ se toman los datos del OMSC, mediante los cuales identifica que la cantidad de suicidios en el DMQ ha ido en aumento, pero determinar la causalidad de la evolución del fenómeno ha resultado una tarea compleja. De todas maneras, se describen algunas características de esta población como rechazo a acudir a un terapeuta, presión familiar y social, e influencia de las subculturas urbanas. Por su lado, Betancourt (2008) concluye que el suicidio es un fenómeno que se produce principalmente en las ciudades y que debe ser abordado desde la seguridad ciudadana, pues influye en la calidad de vida de la sociedad.

Otro tema de análisis ha sido el sicariato, entendido como otra forma de violencia que produce inseguridad. Carrión (2008) en su texto “Sicariato”⁷³ nos ofrece una panorámica sobre este fenómeno en nuestro país. Para tener una aproximación a la problemática, el autor recurre a los datos obtenidos en los diarios El Universo de Guayaquil, El Comercio y Hoy de Quito, básicamente en los años 2007 y hasta abril de 2008. El autor sostiene que

el sicariato es en la actualidad un fenómeno económico donde se mercantiliza la muerte, en relación a los mercados-oferta y demanda que se desarrollan, cada uno de los cuales encierra un tipo específico de víctima y motivación del contratante. Es un ‘servicio’ por encargo o delegación que carece de mediación estatal y posee una importante ‘mediación social’,

73 Este artículo también fue publicado en Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2008: 349-364).

que lleva a la pérdida del monopolio legítimo de la fuerza del Estado. Es el clásico evento de la formación de una justicia mafiosa donde la violencia se convierte en el mecanismo de resolución de conflictos propios de la rutina de la vida cotidiana (Carrión, 2008: 5).

Por su parte, Herbert Alejandro Schlenker Galindo (2008), en su texto *Escrituras de violencia: relato y representación del sicario*, revisa algunas de las más importantes investigaciones que se aproximan a la figura del sicario y su relación con los carteles de la droga. En este sentido, el sicariato es analizado como construcción simbólica de la violencia, entre lo antropológico y cultural, hasta lo político y judicial, pasando por los medios de comunicación, la literatura y el cine. La investigación se aproxima a este fenómeno a través del análisis de discurso; es decir, de los distintos relatos desarrollados en torno al sicario y al sicariato, los cuales son leídos en esta investigación como discursos que circulan en los distintos espacios en que forman parte de las distintas formas de entender la violencia.

Por último, algunos trabajos que se refieren al secuestro corresponden a las tesis de la Universidad Católica de Cuenca, “Plagio y secuestro de personas” de Bernardo Diógenes Ortega Velastegui (2009), y “El secuestro express y su tipificación como delito en el código penal ecuatoriano” de Cecilia Janet Jara Tapia (2007). Estos estudios son realizados exclusivamente desde el enfoque del derecho.

A manera de conclusión

Una de las constataciones más importantes dentro de la producción investigativa sobre seguridad ciudadana, —y todo lo que con ella se relaciona (criminalidad, delitos, violencia, etc.)— es que esta temática constituye un amplio y diverso espacio de reflexión académica, de investigación, y debate para las distintas disciplinas sociales, las cuales, desde variados enfoques teóricos y metodológicos, influyen en el diseño e implementación de las políticas públicas. Por tanto, se puede afirmar que las áreas que engloba son tan complejas y variadas, que hacen parte de su análisis a disciplinas

como la economía, la sociología, la política, el derecho, las relaciones internacionales, entre otras, las cuales pretenden dar cuenta de los fenómenos sociales asociados a los problemas de (in)seguridad en sus distintos niveles.

En este sentido, es pertinente suponer que los textos relevados en esta investigación sobre seguridad, contienen características heterogéneas. Esta situación complejiza cualquier parámetro de análisis, ya que en muchos de los casos no se puede establecer los límites entre una y otra temática abordada, sin caer en encasillamientos limitantes y restrictivos a los abordajes teóricos, objetos de análisis y alcances de la investigación de los diferentes temas. No obstante y para efectos de la publicación, se ha seleccionado algunos ejes temáticos que condensan varios enfoques teórico-metodológicos, estudian las diversas problemáticas y articulan perspectivas analíticas diversas en torno al debatido concepto de seguridad.

Geográficamente, el trabajo investigativo es diferenciado. En primer lugar, se debe rescatar que la mayor parte de la producción del tema de seguridad se encuentra en la ciudad de Quito, seguido de Cuenca y Guayaquil, respectivamente, pero inclusive la literatura que aborda la temática desde una perspectiva nacional es producida desde la ciudad capital. Por otra parte, en cuanto a los organismos que vienen trabajando este fenómeno y que realizan publicaciones, encontramos a instituciones académicas, gubernamentales e inclusive agencias y organismos no gubernamentales.

Como se pudo verificar también a lo largo de la investigación, la entidad que mayormente ha centrado sus esfuerzos en la temática es la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad Andina Simón Bolívar, seguidas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Las publicaciones corresponden al trabajo investigativo de los docentes e investigadores, así como también de las tesis de posgrado en estas instituciones. En Cuenca, la universidad del mismo nombre ha tomado la posta en cuanto a la producción investigativa, a través del Programa de Género de la Universidad de Cuenca, y sus trabajos corresponden más bien a intereses particulares presentados en las tesis de sus estudiantes.

En cuanto a las reflexiones teóricas acerca de seguridad ciudadana y violencia, podemos observar que este concepto se ha institucionalizado en el Ecuador en varios niveles: opinión pública, instancias de Gobierno

nacional y local, espacios académicos, y en la ciudadanía en general. Sin embargo, el uso de este término es sumamente ambiguo, aunque en la mayor parte de textos se pone énfasis en que la seguridad ciudadana se aleja de lo que tradicionalmente se ha conocido como seguridad pública y más bien establece una conexión entre los conceptos de seguridad humana, derechos y democracia; existen otros textos que vinculan directamente a la criminalidad y violencia con la inseguridad ciudadana, llegando a definir-las como símiles.

Así mismo en cuanto al alcance de las investigaciones observamos que el alcance nacional es predominante. A nivel local los estudios descritos corresponden a la ciudad de Quito. Estos tienen que ver especialmente con datos que corresponde a las zonas urbanas únicamente. Cada tema es abordado, como se manifestó anteriormente bajo diferentes enfoques teóricos y metodológicos. Los estudios se dividen en reflexiones teóricas y trabajos empíricos o de diagnóstico, provenientes de la academia como también, de personas vinculadas con la gestión con una mirada desde su experiencia en la implementación de la política pública. Las fuentes sobre las cuales se construye la investigación son principalmente secundarias, es decir basada en la información bibliográfica. El enfoque predominante en los textos, tanto en la definición del problema y en planteamiento de soluciones es el epidemiológico, con énfasis en lo cuantitativo. Sin embargo, se manifiesta también las limitaciones que tiene la información, incluso la proveniente de herramientas tales como los observatorios de seguridad y las encuestas de victimización.

Dentro de los ejes analizados se puede observar, que muchas veces no poseen una delimitación específica, entre uno y otro fenómeno. Como afirman los/as autores/as, estas tipologías son de carácter conceptual, pues las violencias no se manifiestan de forma pura, a tal punto que entre uno y otro, los límites se diluyen. Por lo tanto, más que referirse de manera general al tema de la seguridad ciudadana, estos trabajos abordan temáticas específicas que permiten tener una idea ampliada de lo que está pasando en materia de seguridad y violencia.

Otro tópico interesante observado es que, de las violencias analizadas, el mayor interés se centra en la violencia de género e intrafamiliar. Existe

un importante trabajo desplegado por los grupos feministas en nuestro país, que lograron posicionar el “enfoque de género” dentro del debate de seguridad ciudadana y en la implementación de políticas para su erradicación, inclusive como una violación a los derechos humanos. En este mismo sentido otra de las violencias mayormente analizadas es el “maltrato infantil”, seguido de la relación jóvenes y violencia. Un ámbito de análisis interesante observado en estas investigaciones es el análisis de los mecanismos legales existentes para enfrentar el problema de la violencia intrafamiliar. Aunque, si bien la reflexión jurídica es importante, ésta tiende a limitarse al campo del *tratamiento de la violencia*, dejando de lado la *prevención*. Por esta razón, las causas que la generan son mínimamente exploradas, lo cual pone en evidencia la nula intervención sobre los procesos estructurales que explican este fenómeno, o las dinámicas culturales que la sostienen y justifican. Asimismo, aún son pocas las reflexiones sobre las múltiples expresiones y espacios que adquiere esta violencia.

En relación a la vinculación de los jóvenes con la violencia (vinculación que da por sentado a los jóvenes como agente de inseguridad) lo que se pudo constatar es que el campo de investigación no se ha desarrollado mayormente, inclusive el interés que antes estuvo presente en ciudades como Guayaquil ha disminuido significativamente. Un aporte importante de las investigaciones existentes es que demuestran la necesidad de trascender las tendencias represivas y hasta moralistas que predominan en el tratamiento del tema de las agrupaciones juveniles.

En cuanto al tema violencia y medios, la tendencia de las investigaciones se enfoca en el modo que se realiza la cobertura de hechos delictivos y criminales. Sin embargo, los estudios son limitados, por tanto, es un tema que requiere mayor atención y profundización, en especial, en la interrelación entre violencia y medios, más aún si entendemos que la televisión es el medio de comunicación de masas por excelencia, y actualmente genera un sistema de relación profundo con el receptor, quien percibe la violencia de formas diversas.

Las investigaciones relacionadas con el sistema de justicia apuntan de manera crítica hacia el debate de la administración de justicia dentro de la construcción de la seguridad ciudadana. También, hay quienes traba-

jan esta temática desde el acceso a justicia, y la reforma al sistema penal, existen otros estudios de la pluralidad jurídica, en particular de la justicia indígena, y también se analiza escasamente el fenómeno de los linchamientos o “ajusticiamiento por mano propia”. Los estudios sobre el sistema penitenciario se basan más que todo en el análisis estadístico de ciertas características de los centros de rehabilitación del país y su funcionamiento institucional, y de las condiciones de la población carcelaria asociadas al tema de derechos humanos. También se ha ligado este tema a la política antinarcóticos y sus repercusiones en el sistema carcelario y de justicia. En cuanto al sistema de control “policía”, los estudios están enfocados en dar a conocer las limitaciones del sistema, así como su proceso de reforma. Además se presentan algunos aportes conceptuales sobre la Policía Comunitaria, su surgimiento y la relación entre la misma y la ciudadanía.

En general, en la mayoría de textos, los autores exponen algunas recomendaciones para el diseño de políticas de seguridad ciudadana en el país. Algunos enfatizan la necesidad de adecuar las estructuras institucionales a una perspectiva de seguridad ciudadana; otros consideran que se debe tomar en cuenta las diferencias geográficas y contextuales de los fenómenos violentos; además en relación a la limitación de la información, se considera que se deben generar sistemas de información e investigación confiables. La coordinación institucional y de los diferentes niveles es un punto esencial, así como también la participación de la ciudadanía organizada.

Es importante resaltar una vez más, el trabajo que han venido desarrollando las instituciones académicas y algunos organismos gubernamentales, como un espacio multidisciplinario, donde confluyen varios actores preocupados por el tema de seguridad ciudadana, quienes han logrado posicionar la problemática para que sea debatida y discutida en las agendas públicas, tanto locales como desde la participación del Estado en general.



Capítulo III

Seguridad ciudadana y seguridad nacional en la frontera colombo-ecuatoriana: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000-2010

Laura González

El debate sobre el origen de la violencia en la frontera norte

A partir del año 2000, la frontera colombo-ecuatoriana se convierte en un espacio que atrae la atención de varios sectores: académicos, sociales, gubernamentales, y de la cooperación internacional, entre otros. Tal como lo plantea el libro *Las fronteras con Colombia*, editado por Roque Espinosa (2008), la frontera norte cobra “existencia” a partir de esta fecha. Este súbito interés por la zona limítrofe surge de la implementación del Plan Colombia y de la reconfiguración social que éste ha acarreado para nuestro “lado fronterizo”, cuya expresión más visible es la de la violencia.

La violencia en la frontera norte¹ se ha constituido en el eje transversal de las diferentes investigaciones e informes de lo que acontece en este escenario. Así, podemos identificar varios estudios que intentan dar cuenta de las causas de la misma, algunos otros se han limitado a describir las formas que ésta ha adoptado, y finalmente, otros tantos se han orientado a la formulación de recomendaciones y sugerencias para mitigar el problema.

La diversidad de análisis que versan sobre la frontera norte nos plantea una idea central sobre lo que allí sucede: existe una “violencia fronteriza” con características propias que surgen de su contexto físico, político y económico. La primera de las particularidades, el ser una “frontera”, es

1 Por frontera norte nos referimos a las provincias limítrofes de Esmeraldas, Carchi y Sucumbios.

uno de los factores que complejiza el escenario cuando se trata la problemática de la violencia y sus posibles soluciones, porque plantea un debate entre las esferas conceptuales desde donde debe ser abordado el problema (seguridad ciudadana, nacional, pública). Además, porque su estudio no puede prescindir (tal como se ha observado en los diferentes textos) de una observación de lo que acontece en el “otro lado”.

Por su lado, la variable política ocupa un lugar fundamental en el debate de la “violencia fronteriza” debido a las diferentes dimensiones que adquiere el Plan Colombia en el Ecuador. Pues debemos señalar que su implementación es el factor preponderante que atrae la mirada nacional e internacional a este espacio², tanto por la inquietud y preocupación que han generado sus diferentes componentes, como por los cuestionamientos a los impactos que ha traído consigo a lo largo de estos diez años.

La esfera económica también contribuye a que la violencia en la zona de frontera adquiera características particulares en la medida en que varias de las actividades de subsistencia de la población local se articulan a prácticas ilícitas. Lo ilegal versus el control estatal componen un escenario de conflicto que posibilita la generación de dinámicas de violencia.

De esta manera, la “violencia fronteriza” nos plantea un escenario complejo por los actores que intervienen en ella, y por los diferentes fenómenos sociales en los que se plasma. Y, el reconocimiento de esta violencia, como un problema que afecta la calidad de vida de las personas (seguridad ciudadana) nos remite al debate de los mecanismos para combatirla.

Para poder distinguir los diferentes tipos de violencia que se encuentran en la zona de frontera y su relación con la seguridad nacional o ciudadana, presentaremos un análisis general sobre la “violencia fronteriza”, para luego comprender el estado del debate sobre las políticas propuestas para mitigarla. Adicionalmente, es importante señalar que el análisis de este fenómeno complejo implica necesariamente la revisión de otros temas asociados al mismo.

La “violencia fronteriza” suele estar relacionada con las medidas de defensa, seguridad y política exterior que el Ecuador ha trazado en la zona. Su relación con las políticas implementadas en estas distintas esferas, ra-

2 Es importante reconocer que el conflicto existente en la frontera sur con el Perú, también contribuyó a que el límite fronterizo con Colombia haya sido relegado, anteriormente, a un segundo plano.

dica en la concepción de que hay manifestaciones de violencia que son una consecuencia de estas políticas (tal como se ha visto en la bibliografía analizada). Además, dado que el conflicto colombiano es uno de los factores desencadenantes de esta coyuntura, la relación Ecuador-Colombia en materia de política exterior y seguridad, es el telón de fondo de gran parte de la literatura fronteriza. Es por estas razones que, si bien se ha propuesto tratar la “violencia fronteriza”, a ratos no se ha podido prescindir del debate sobre los otros aspectos mencionados.

Violencia(s) en la zona limítrofe

Como se señaló anteriormente, la “violencia fronteriza” es un fenómeno que se expresa en varias dinámicas sociales, las cuales serán abordadas a continuación.

Antes de empezar, cabe señalar que de entre todos los tipos de violencia que se vive en la frontera norte, podemos reconocer que aquellas que se identifican como “violaciones a los derechos humanos” ocupan la mayor parte de la literatura. Un gran número de instituciones, principalmente organizaciones no gubernamentales, han trabajado en la denuncia sistemática de estas violaciones, siendo el tema predominante el desplazamiento y refugio de colombianos hacia nuestro país.

Refugio y desplazamiento interno

La llegada paulatina de colombianos hacia nuestro país ha sido ampliamente documentada, y los enfoques de los estudios han sido diversos. En este caso, presentaremos las investigaciones que describen algún tipo de violencia sufrida por esta población en el Ecuador, por lo que no haremos énfasis en los textos que describen los aspectos jurídicos del refugio, ni aquellos que traten la problemática desde un contexto regional³.

3 Antes de profundizar en las investigaciones que abordan esta línea de la “violencia fronteriza” es necesario hacer una aclaración conceptual entre los términos de desplazamiento y refugio, desde

Algunos análisis en esta materia provienen de organizaciones no gubernamentales como el Servicio Jesuita para Refugiados y Migrantes (SJRM), y la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH). En el año 2001, Luis Túpac-Yupanqui realiza una investigación para el SJRM denominada *Refugiados colombianos en Lago Agrio (Nueva Loja) Ecuador*, cuyo objetivo es dar a conocer la situación de las personas colombianas que han llegado al Ecuador desde mediados del 2000, provenientes en su mayoría del departamento de Putumayo por el conflicto armado. En este breve informe se describe la condición de esta población en cuanto a economía, salud, vivienda, educación y trabajo. Entre algunos de los problemas mencionados están: el tipo de alimentos provistos como ayuda humanitaria que no coincide con sus hábitos tradicionales de consumo, las afecciones respiratorias y dérmicas que podrían estar relacionadas con las fumigaciones con glifosato, el problema de vivienda que se caracteriza por falta de acceso a espacios propios y las malas características de los lugares ocupados, y el principal obstáculo para conseguir empleo que no versaría tanto en la falta de documentación, como en los imaginarios de discriminación que circulan en contra de estas personas.

Bajo este mismo objetivo, de dar a conocer la situación de las personas desplazadas o refugiados en el Ecuador, el SRJM publica en el 2004 en una de sus *Cartillas de Investigación*, el artículo “Colombia, más allá de la migración: el refugio humanitario”. En éste se enfatiza en la necesidad de establecer distinciones entre la población colombiana migrante y la refugiada, sobre todo por las vulnerabilidades a la que está sujeta la segunda. Entre las investigaciones de INREDH sobre el refugio, podemos mencionar a la realizada por Susana Rodas en el año 2006, *Refugiadas y trabajadoras. Las condiciones laborales de las mujeres en situación de refugio*. Esta es una inves-

una acepción muy general. Dentro de la primera categoría están las personas que han salido de su lugar de origen por varios motivos, esta movilización puede adquirir el carácter de “forzado”, cuando los actores de desplazan por algún tipo de presión. Las personas desplazadas son reconocidas como refugiadas en el instante en que las instancias pertinentes determinan su necesidad de someterse a mecanismos de protección internacional, ya que han huido de su país por motivos relacionados a violaciones de derechos humanos. En el presente trabajo los dos términos serán utilizados simultáneamente, ya que la literatura analizada señala que las afecciones que sufren los dos grupos poblacionales son similares, y sólo en pocos casos se han analizado sus problemáticas por separado (tal es el caso del texto de Pilar Riaño y Marta Villa, 2008).

tigación que aborda los problemas relacionados a la situación laboral de las mujeres refugiadas en el país: salarios injustos, despidos intempestivos, acoso y discriminación. Adicionalmente, con la finalidad de generar cierto grado de sensibilización por la problemática que vive esta población, en el 2004 publican *Mujeres sin refugio. Mujeres colombianas refugiadas en el Ecuador*, en donde se describe su estado en cuanto a salud, economía y condiciones legales. Se señala también que muchas mujeres desplazadas vienen solas al país, y que las políticas de atención no cuentan con un enfoque de género.

El Comité Pro Refugiados, institución de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, también realizó una investigación sobre la educación llamada *Acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y jóvenes refugiados y solicitantes de refugio, localizados en el área urbana de los cantones Quito y Santo Domingo de la provincia de Pichincha*, en el año 2006, y un estudio similar en Esmeraldas y San Lorenzo en el 2007. En el primer informe se dice que la rigidez institucional no permite a los niños, niñas y jóvenes insertarse con facilidad al sistema educativo y que los niveles de discriminación contra éstos serían mayores en la ciudad de Quito que en Santo Domingo. Mientras en el segundo, que analiza la realidad de Esmeraldas, se resalta como un aspecto positivo a las ventajas que brinda la condición étnica de la población desplazada (en su mayoría afrodescendiente) en el contexto de acogida, aunque se señala también que los problemas que los aquejan son similares a los de la población refugiada a nivel nacional (sobre todo en relación a la legalización y subsistencia económica); la precariedad económica sería uno de los factores que influye en el hecho de que las familias releguen la educación a un segundo plano.

Siguiendo esta linealidad de denuncia de las diferentes problemáticas que afecta a la población desplazada y refugiada en Ecuador, tenemos también a los informes de Naciones Unidas. Tal es el caso de la investigación *Mujeres al borde: refugiadas colombianas en el Ecuador* (2005) de Gloria Camacho, publicada por UNIFEM. Este trabajo persigue como objetivo el levantar un diagnóstico de género de la situación de la población colombiana desplazada en la frontera norte, y fue realizado en base a la recopilación de varios testimonios de mujeres refugiadas. Entre los problemas que afectan específicamente a las mujeres colombianas desplazadas está la

depresión, las dificultades de adaptación, el temor e inseguridad, la desconfianza y el aislamiento. Además, entre los diferentes tipos de agresiones sufridas por este grupo poblacional se enumeran: violaciones, acoso sexual, y los estereotipos construidos sobre ellas (“prostitutas”). Por su lado, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) publicó un diagnóstico en materia de salud, *Línea de base en salud de las provincias de la frontera norte del Ecuador en el año 2006*.

El proceso de desplazamiento, así como las condiciones de vida de las y los colombianos en Ecuador también ha sido abordado por diferentes instituciones académicas. La Universidad Andina Simón Bolívar cuenta con varios estudios sobre este tema, entre los que se incluyen tesis y monografías. Entre las últimas, tenemos el texto elaborado por Beatriz Villarreal en el 2003, “Situación laboral de los solicitantes de refugio en la ciudad de Ibarra a partir de la implementación del Plan Colombia”, en donde se analiza las dificultades que acarrea la imposibilidad de trabajar mientras se estaba en el proceso de solicitud de refugio o de apelación, en los casos en que eran negados⁴.

La monografía de Gina Benavides realizada en el 2005, “Proceso de reconocimiento de refugio a mujeres colombianas en Ecuador” describe los pasos que deben seguir las mujeres colombianas para su reconocimiento como refugiadas en el Ecuador y analiza la forma cómo en el transcurso del mismo se van incorporado los enfoques de género y de derechos humanos. Entre algunas de las conclusiones de este estudio tenemos que, los principales motivos para la búsqueda de refugio son: el reclutamiento forzado de hijos, persecución y asesinato de parientes, violencia doméstica y de género. Adicionalmente, los problemas con los que se enfrenta este segmento social a la hora de solicitar la protección internacional radican en que, el proceso de reconocimiento utiliza como variable central la vulnerabilidad, lo cual acentúa estereotipos de género y que, el marco reglamentario en tema de refugio no tiene especificaciones de género.

4 Es importante señalar que varias de las problemáticas que se señalan en estos textos se han ido resolviendo en las instancias pertinentes; lo cual es útil para comprender la importancia que han tenido los estudios sobre violencia en la generación de políticas públicas y en la creación de mecanismos institucionales para su mitigación. Esto se ha observado en dos problemas: el acceso al trabajo y el enfoque de género en el proceso de reconocimiento de refugio.

Otro de los trabajos producidos en la UASB es la monografía de Miguel Timaná que data del año 2006, “El servicio de acompañamiento a población colombiana en situación de refugio (PCSR), en la ciudad de Lago Agrio, años 2004-2005: una reflexión desde la visión pastoral y de derechos humanos”, cuyo objetivo es analizar la experiencia de trabajo de la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos, institución que ha trabajado por muchos años en la atención a personas desplazadas.

En cuanto a las tesis, tenemos que mencionar al trabajo efectuado por Johnny Jiménez en el año 2007, “La población colombiana refugiada en Ecuador”, cuyos objetivos son: identificar las causas del desplazamiento de refugiados hacia el Ecuador, comprender las diferentes problemáticas con las que se enfrentan y aportar a la formulación de políticas públicas en esta materia. El investigador se centra en la comprensión del problema de los refugiados colombianos en el Ecuador desde una multiplicidad de aristas: aproximaciones estadísticas de la población solicitante, proceso de solicitud del estatus de refugio, identificación de las personas solicitantes del estatus, zonas del país en donde se radican, su situación económica, el nivel de ejercicio de sus derechos y los problemas sociales con los que se enfrentan (discriminación). Otros aspectos del problema del refugio como sus causas, las consecuencias, los lugares concretos de expulsión y de recepción son descritos por Carmen Pérez (2004), en su artículo “La población colombiana en situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador”, publicada en *Migración, desplazamiento forzado y refugio*, en la UASB.

Por su lado, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales publicó en el año 2007 su investigación *Migración forzada de colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá*, que aborda los contextos locales de la sociedad receptora, las políticas públicas sobre desplazamiento y refugio, las maneras como éstas se implementan, y los trayectos individuales y colectivos de las personas desplazadas o refugiadas.

Sebastián Balda (2008) trabajó su tesis en FLACSO sobre “El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000-2007”, cuyo objetivo es hacer un análisis del proceso de elaboración de políticas públicas e identificar los principales factores institucionales que no han permitido avanzar en la elaboración de políticas públicas para las personas colombianas refugiadas

en Ecuador. Para cumplir con este objetivo, se utiliza un marco teórico de análisis de políticas, según el cual la construcción de políticas públicas es el resultado de un complejo proceso de negociación en el que intervienen múltiples actores.

Sobre el tema del refugio y la condición de vida de estas personas, podemos encontrar artículos publicados en varios textos como el de Paulina Larreátegui, “La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador”, publicado en el libro compilado por Freddy Rivera *Seguridad multidimensional en América Latina* en 2008. Los objetivos de este artículo son, por un lado, analizar las políticas que el Estado ecuatoriano ha implementado ante la migración colombiana y por otro, indagar en las respuestas de la población ecuatoriana ante la presencia de refugiados colombianos. Se concluye que si bien el Ecuador ha adoptado políticas de migración importantes, hay obstáculos que minan la protección integral de estas personas (solicitud de pasaporte judicial, exigencia de documentos de identidad); y “es evidente que el sistema de protección en nuestro país, al no tener una base jurídica sólida, no tiene una política de Estado y por lo tanto depende de los gobiernos de turno. Ese manejo político e incluso irresponsable por parte de los gobiernos, es perjudicial para quienes requieren protección” (Larreátegui, 2008: 95).

Las autoras Pilar Riaño y Marta Villa escribieron un artículo titulado “El refugio en Ecuador. Las fronteras del no reconocimiento: los colombianos en situación de refugio en Ecuador”, publicado en *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, en el año 2008. Este artículo analiza y compara dos formas de refugio de colombianos en Ecuador, de las personas que son reconocidas como refugiadas y de aquellas cuya solicitud del estatuto de refugiado fue negada. Se examina el estado de precariedad y vulnerabilidad de estos dos grupos, y las similitudes y diferencias de sus condiciones de vida en Ecuador.

Luego de describir brevemente la principal literatura que versa sobre la problemática del refugio y desplazamiento de colombianos hacia el Ecuador, podemos señalar algunos elementos subyacentes a la misma. Primero, podemos identificar a las instituciones que han trabajado en esta temática, y lo que se observa es que la mayoría de publicaciones y reflexiones provienen

de organizaciones no gubernamentales o eclesiásticas, lo que ha posicionado el tema del refugio y desplazamiento desde la óptica de derechos humanos.

Siendo el tema del refugio uno de los más difundidos en relación al conflicto colombiano y dada la incidencia del enfoque de derechos humanos en esta temática, la atención estatal y de la cooperación internacional han orientado la mayor parte de recursos bajo estas directrices, en “temas que si bien son importantes no son fundamentales y ha invisibilizado otros problemas asociados” (Espinosa, 2008: 521). Para César Montúfar (2003) esta lectura del problema de los “efectos” o “desbordes” del Plan Colombia en Ecuador, provoca que la institucionalidad responda con un “enfoque quirúrgico”, es decir, como si se pudiera plantear una intervención directa sobre los mismos, ignorando el contexto mayor al que están supeditados.

El desplazamiento como un debate de derechos humanos versus la seguridad nacional no ha sido identificado en las publicaciones mencionadas, sin embargo, queremos referir otros textos en donde se concibe al desplazamiento de colombianos como un objeto de controversia. Así por ejemplo, tenemos el libro de José Gallardo, *El Plan Colombia y sus efectos sobre el Ecuador* publicado en el año 2005, en donde se señala que de continuar la guerra en Colombia, podrían aumentar los efectos negativos para el Ecuador como el “aumento de los desplazados de Colombia y de la delincuencia común” (Gallardo, 2005: 19).

Otra postura crítica al problema del refugio es la sostenida por Oswaldo Jarrín, quien considera que

Situaciones de riesgo y de amenaza a la seguridad son: la delincuencia infiltrada en los desplazados, la migración ilegal, el contrabando y un sinnúmero de actividades ilegales, como el lavado de dinero, que se benefician de los acuerdos de integración económica binacional y andina, de los flujos migratorios, y difunden la criminalidad internacional (Jarrín, 2004: 148).

De esta manera, se puede comprender que existe una polarización sobre el tratamiento de esta problemática que se centra en si se debe permitir o no el libre ingreso de personas colombianas a nuestro país. Esta discusión se ha extendido a la formulación de políticas públicas de seguridad; así, a pe-

sar de que la constitución ecuatoriana elaborada en el 2008 establece que la migración es un derecho, el incremento de los índices de inseguridad ha logrado que se impongan restricciones a la movilidad de personas de nacionalidad colombiana hacia nuestro país. La presentación del pasado judicial se convierte en un requisito de ingreso al país, como una medida que se deriva de la correlación que se está estableciendo entre desplazamiento e incremento de la delincuencia a nivel nacional. Es importante anotar en este debate, que las instancias más críticas del refugio como un problema de seguridad nacional y ciudadana, provienen de actores militares.

De ahí que para afrontar los problemas de la población desplazada y refugiada, se ha recomendado que el tema humanitario debe separarse del de seguridad nacional (Crespo, 2006). Desde una posición más conciliadora, Hernán Moreano sugiere que:

Temas como la migración, el tráfico de armas, drogas y precursores químicos, pedido del pasado judicial y control de los pasos ilegales no pueden ser tratados ni resueltos en forma aislada del conjunto de la seguridad nacional e internacional (...), pero sí se ha evidenciado la falta de interés de crear políticas de Estado para el manejo de fronteras que protejan la integridad del ser humano y no sólo se la aplique frente a la securitización de los temas migratorios (Moreano, 2005: 197-198).

Otra de las características de la bibliografía analizada es la importancia que se le ha dado al enfoque de género. Las investigaciones mencionadas anteriormente, *Proceso de reconocimiento de refugio a mujeres colombianas en Ecuador*; *Mujeres al borde refugiadas colombianas en el Ecuador*; *Refugiadas y trabajadoras*; y *Las condiciones laborales de las mujeres en situación de refugio* plantean la necesidad de conocer los problemas que afectan particularmente a las mujeres desplazadas y refugiadas en el Ecuador, con la finalidad de crear mecanismos para el efectivo goce de sus derechos. Esta preocupación también se refleja en el artículo “Contexto y situación de las mujeres colombianas refugiadas en Ecuador” escrito por Tania López en el 2005 y publicado en *Migración, desplazamiento forzado y refugio*, libro mencionado anteriormente.

En cuanto al escenario de estudio de las diferentes investigaciones sobre refugio, podemos anotar que si bien esta problemática se analiza mayoritariamente en espacios de frontera, los estudios se extienden a otros escenarios a nivel nacional. Las principales ciudades de estudio fuera del ámbito fronterizo son Quito, Ibarra, y Santo Domingo, que han llamado la atención por ser lugares en donde se ha recibido a la mayor cantidad de población colombiana desplazada a lo largo del conflicto. Es pertinente recalcar que éste es el único elemento de la “violencia fronteriza” que trasciende el espacio limítrofe, es decir, que tiene un alcance nacional.

En relación a los espacios de estudio, es importante notar que las investigaciones se han realizado en zonas urbanas, y salvo en pocos informes se describe la situación de la población desplazada en áreas rurales. Entre los estudios que mencionan brevemente esta temática tenemos a los dos informes elaborados por el Observatorio Internacional por la Paz (2002 y 2004) y al informe resultante de la visita de un conjunto de organizaciones internacionales en el año 2005: “Observaciones de la Misión Internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia”. Esta ausencia de estudios sobre la realidad en zonas rurales se refleja también en los otros tipos de violencia, como se verá posteriormente.

Otro elemento en común que poseen las investigaciones sobre desplazamiento y refugio, son los métodos de investigación utilizados; el carácter predominante de las mismas es cualitativo. Para poder profundizar en los distintos tipos de violencia que afronta la población colombiana desplazada en Ecuador, se ha priorizado el uso de herramientas de investigación como las entrevistas individuales y colectivas, grupos focales y la observación participante. Esto ha permitido que se puedan comprender a profundidad las diferentes aristas de los problemas que afectan a esta población, trascendiendo la mera enumeración de los mismos.

Esto, sin duda alguna, es un efecto de los objetivos perseguidos por los diferentes estudios. Las investigaciones sobre desplazamiento y refugio buscan transformarse en herramientas de difusión de las afecciones que aquejan a estas personas, para lo cual los métodos cualitativos de investigación son pertinentes. Es en base a la necesidad de transmitir la violencia sufrida por estos actores que también se ha construido un discurso que

prioriza “la propia voz” de las personas afectadas, como un testimonio directo de sus vivencias que relega la interpretación de terceros⁵.

Pero además de aportar a la comprensión de las dificultades del refugio y desplazamiento, las diferentes investigaciones buscan contribuir a la formulación de políticas públicas que tomen en cuenta las diferentes vulnerabilidades expuestas. Así, por ejemplo la tesis de Johnny Jiménez, mencionada anteriormente, tiene por objetivo general “determinar cuáles son las causas del desplazamiento de refugiados hacia Ecuador, con el fin de comprender la situación humana de las personas colombianas que actualmente se encuentran en nuestro territorio, y así permitir implementar políticas públicas locales y nacionales de forma integral desde la visión de los derechos humanos” (Jiménez, 2007: 3).

Con la finalidad de contribuir a la superación de las afecciones que sufre esta población es que también se han hecho esfuerzos por analizar las dificultades en el proceso de reconocimiento de las personas desplazadas como refugiadas. Estos textos, que si bien no forman parte de la temática de violencia que estamos tratando, deben ser mencionados para comprender el rol institucional en la generación o solapamiento de la violencia contra esta población.

Daniel Crespo en su tesis elaborada en el área de Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar (2006), “La institución del refugio en el Ecuador y la crisis colombiana respuestas y limitaciones estatales”, señala que hay varios factores que limitan la atención adecuada a la problemática del refugio: de tipo estructural (carencia inicial de normas), desconocimiento de la problemática (por parte de la policía), y ausencia del Estado en la frontera (siendo este espacio un corredor clásico para la población refugiada).

5 Así por ejemplo, podemos mencionar el texto elaborado por el Movimiento de Mujeres de Sucumbíos en el 2007, con el apoyo de UNIFEM, CONAMU y otras instituciones locales e internacionales, llamado *Agenda de las mujeres de Sucumbíos*. En ésta se manifiesta que uno de los ejes temáticos de la agenda es un “diagnóstico de la problemática, que incluye tanto los datos estadísticos como el análisis y la reflexión de las mujeres, en los diferentes encuentros. Además se han incluido algunos testimonios que recogen las experiencias de las propias mujeres; y, d) los objetivos, estrategias y acciones que nos proponemos realizar para la defensa de los diferentes derechos” (Movimiento de Mujeres de Sucumbíos, 2007: 6).

Por su lado, Paulina Larreátegui (2008) sostiene que las políticas que conforman el sistema de refugio ecuatoriano presentan algunas ambigüedades que se contraponen a los tratados de derecho humanitario. En el artículo de Pilar Riaño y Marta Villa (2008), mencionado anteriormente, se analiza y compara dos formas de refugio de colombianos en Ecuador: el de las personas que son reconocidas como refugiadas y la situación de las personas a quienes se les negó su solicitud de protección. Para las autoras, estos dos grupos se encuentran en situaciones similares de precariedad, aunque reconocen que el no reconocimiento como personas en necesidad de protección humanitaria ejerce una mayor vulnerabilidad.

Así podemos comprender que la violencia relacionada al tema del desplazamiento y refugio se genera por una infinidad de variables, entre las cuales están las causas de la movilidad en sí, las condiciones socioeconómicas de acogida, la respuesta estatal y las insuficientes respuestas de la cooperación internacional. Estos elementos se evidencian en las conclusiones y recomendaciones elaboradas por los diferentes estudios.

Para Daniel Crespo (2006), el Ecuador ha tenido una vocación positiva en cuanto al recibimiento de refugiados, y la ausencia inicial de normativas se ha ido adecuando paulatinamente, pero se debe fortalecer aún más la estructura existente. Además, considera que se debe mejorar el trabajo interinstitucional y que las normativas creadas deben ser fortalecidas con políticas públicas.

En la investigación *Migración forzada de colombianos: Ecuador* (Rivera et al., 2007) se concluye que la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en condición de refugio son limitadas, lo que se relacionaría con la fragilidad de las economías locales, y las pocas oportunidades de empleo; esto provocaría desesperanza e inestabilidad a esta población, ya que su cotidianidad estaría supeditada al comportamiento de algunos funcionarios gubernamentales y del sistema internacional que abusan del poder e ignoran las leyes de protección a las que el Ecuador está suscrito.

En el caso de la investigación realizada por Susana Rodas (2006) sobre la condición laboral de las mujeres en situación de refugio, podemos encontrar que, aunque su segmento social de estudio haya sido compuesto exclusivamente por mujeres, las conclusiones a las que llega la autora coinciden con las de la población refugiada en general. Rodas considera

que el Gobierno debe respetar los acuerdos de protección firmados a nivel internacional y debe proveer mejores condiciones laborales para las personas colombianas que llegan al Ecuador.

A medida que transcurre el tiempo se observa que los estudios sobre el desplazamiento y el refugio se van diversificando. Así, inicialmente las investigaciones describen problemáticas generales sobre la población colombiana, pero posteriormente se observa cómo se analizan ciertos fenómenos más particulares. El enfoque de género y las condiciones laborales de la población son dos de las variables a las que se ha dado énfasis paulatinamente.

Los esfuerzos realizados para resolver las dificultades que afronta la población desplazada han sido sistematizados por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) en varios textos, entre los que podemos mencionar: *Programa de apoyo comunitario e integración local: frontera norte de Ecuador* (2005), *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas* (2005), *La apelación* (2006), *El reasentamiento* (2006), *La reunificación familiar* (2006). La Organización Panamericana de la Salud (OPS) también ha dado a conocer sus esfuerzos plasmados en diferentes proyectos como el “Fortalecimiento del sector salud del Ecuador para atender a la población refugiada” (2004). En relación a los diferentes tipos de violencia que afectan a las personas desplazadas y refugiadas, debemos señalar que, a diferencia de otras temáticas de la violencia fronteriza, en ésta se puede identificar claramente a la institucionalidad que ha participado en su tratamiento y a aquella considerada como responsable en la mitigación. Como instancias de la cooperación internacional se reconoce la intervención de The Hebrew Immigrant Aid Society más conocida por sus siglas como HIAS (Crespo, 2006), o el rol del organismo intergubernamental Organización Internacional para las Migraciones (Jiménez, 2007), entre las organizaciones no gubernamentales figuran la Fundación Ambiente y Sociedad (Jiménez, 2007), el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes del Ecuador (Túpac-Yupanqui, 2001), la Fundación Esquel (Crespo, 2006), e instancias provenientes del sector eclesiástico como el Comité Pro Refugiados (Jiménez, 2007), y la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos (Timaná, 2006), entre otras.

El gran referente institucional en materia de protección a esta población recae en ACNUR, pero no se puede dejar de reconocer tampoco que

gran parte de los reclamos se orientan al Estado ecuatoriano en general, a través de instancias como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cancillería. Las demandas a estas instituciones coinciden en que deben mejorar el proceso de reconocimiento y documentación de las personas desplazadas, así como están obligados a solventar sus dificultades socioeconómicas.

Desplazamiento interno

El desplazamiento interno, entendido como las personas ecuatorianas que han salido del cordón fronterizo por diferentes motivos relacionados a la violencia fronteriza ha sido muy poco documentado si se lo compara con la preocupación que ha generado la temática del desplazamiento de colombianos y el refugio.

Una de las primeras miradas a la situación de esta población se presenta en el informe denominado *Los derechos humanos en la frontera colombo-ecuatoriana. Cronología de la crisis humanitaria y la militarización de la frontera*, elaborado por el Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo SJ.” en el año 2001. Esta organización no gubernamental describe los principales hechos referentes al conflicto que se vive en el cordón fronterizo durante los meses de enero a febrero de 2001 (asesinatos, incursiones, etc.); y se incluye una breve narración del desplazamiento de comunidades indígenas de la zona del río San Miguel, que movilizó a más de 500 personas pertenecientes en su mayoría a las nacionalidades kichwa y shuar.

Este mismo hecho ha sido reportado en otros informes como el que mencionamos anteriormente, “Observaciones de la Misión Internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia; en el libro publicado por la UASB y editado por Roque Espinosa, *Las fronteras con Colombia* (2008), así como en otra investigación de INREDH cuya autora es Laura González, *Fronteiras en el limbo. El Plan Colombia en el Ecuador* (2009).

En el informe de la Misión Internacional el problema del desplazamiento interno se observa como una consecuencia más del Plan Colombia, mientras que en el libro editado por Espinosa se describen las causas

que provocaron este desplazamiento (el de las 500 personas) así como las condiciones de la población afectada en la actualidad (comunidades que regresaron). Por su lado, González retoma este evento del 2001, y adicionalmente describe el desplazamiento interno de otras poblaciones del cordón fronterizo principalmente de comunidades indígenas. La autora sostiene que la cifra de ecuatorianos desplazados del cordón fronterizo podría ascender a más de 4 000 personas y las causas de este fenómeno radicarían en el accionar de grupos guerrilleros, paramilitares así como por las actividades bélicas de las Fuerzas Armadas colombianas y ecuatorianas y por las fumigaciones con glifosato.

Otra breve mención sobre el problema del desplazamiento interno lo podemos encontrar en el informe de la “Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes en el conflicto armado en Colombia” y la “Coalición para acabar con la utilización de niños y niñas soldados” (2007). En éste se señala que

En 2002, miles de colonos ecuatorianos que residían desde hacía tres o cuatro décadas en el sector fronterizo, especialmente en la provincia de Sucumbíos, iniciaron un éxodo hacia otras provincias que determinó un cambio brusco en la tenencia de la tierra.

Kléver Bravo, notario primero de Lago Agrio, así como la Cámara de Comercio de Sucumbíos, calculaban que entre el 40 y el 50 por ciento de los predios de la región fronteriza de esta provincia pertenecen ahora a ciudadanos colombianos (COALICO-Child-Soldiers, 2007: 12).

Así se puede comprender que no ha existido una mayor profundización sobre este tipo de violencia que ha afectado a la población ecuatoriana, ya que ésta se ha visto opacada por el interés que ha generado el tema del desplazamiento y del refugio. Esta falta de información tampoco permite profundizar en las tendencias de investigación. Aunque, como parte de las aristas del problema de la violencia y la seguridad ciudadana que recogemos en este trabajo, es importante mencionar que la necesidad de profundizar en este tipo de violencia fue expresada en el Foro Binacional⁶ “Colombia-

6 Este encuentro fue un esfuerzo de varias instituciones (FLACSO, Universidad Nacional de Co-

Ecuador: construyendo puentes” en febrero del 2009, así como en la visita de varios delegados de la Organización de Estados Americanos a la zona de frontera en marzo del 2009.

Impacto de las fumigaciones con glifosato

El glifosato es un herbicida no selectivo utilizado para eliminar las plantas de coca, como parte de la política de erradicación de cultivos ilícitos impulsada por el Plan Colombia. El Gobierno colombiano (Álvaro Uribe) sobre la dispersión del glifosato al lado ecuatoriano, sostuvo que este hecho fue accidental, ya que se habría propagado por acción del viento y por la vía fluvial. Pero este argumento se confrontó con el de varias organizaciones de derechos humanos que plantearon que las fumigaciones se dieron directamente sobre los asentamientos ecuatorianos.

Con la finalidad de denunciar las afecciones provocadas por el glifosato, varias organizaciones de derechos humanos formaron el Observatorio Internacional por la Paz, y sus investigaciones (2002 y 2004) tuvieron como objetivo recoger los testimonios de la población de frontera sobre las afecciones que estaban viviendo en el marco del Plan Colombia. En estos informes se describen los problemas en materia de salud (enfermedades respiratorias y gastrointestinales), contaminación medio ambiental (daño de cultivos, muerte de animales de consumo), economía (disminución de ingresos, pobreza). De igual forma, luego de evidenciarse las consecuencias que acarreo la aspersión de glifosato en la zona de frontera, se formó el Comité Interinstitucional contra las Fumigaciones (CIF) (2002) que involucró también a varias organizaciones de derechos humanos.

En el informe denominado *Observaciones de la Misión Internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia sobre fumigaciones*, también se recogen los impactos del glifosato en la población local. Se señala que: “Se han re-

lombia, OEA, PNUD, gobiernos locales, entre otras), por concertar un espacio de discusión entre los diferentes actores residentes de fronteras, con aquellas instancias responsables de la intervención ante las diferentes problemáticas. El primer encuentro se realizó en septiembre de 2008 en Quito, mientras el segundo se llevó a cabo en febrero de 2009 en la ciudad de Pasto.

cogido las fechas y lugares en los que se han producido las fumigaciones en la frontera norte y que han reportado fuertes impactos para la población, economía y seguridad de la población. Hay que aclarar que el periodo de fumigaciones dura varias semanas y que en algunos lugares las fumigaciones duran ocho horas diarias”.

De igual forma, Acción Ecológica, en el año 2001, realiza un informe denominado *Reporte de la investigación de los impactos de las fumigaciones en la frontera ecuatoriana*, cuyos objetivos fueron “documentar los impactos de las fumigaciones en las comunidades de frontera, identificar la patología más frecuente en la población afectada por las fumigaciones, ubicar la relación entre las patologías referidas y la distancia a los sitios fumigados e identificar los impactos de las fumigaciones en la economía campesina y su incidencia en la nutrición” (Acción Ecológica, 2001: 4). En esta misma institución encontramos otra investigación realizada por Adolfo Maldonado (médico), titulada *los Daños genéticos en la frontera de Ecuador por las fumigaciones del Plan Colombia*, en noviembre del 2003.

En éste se analizaron 47 mujeres, 22 en la línea de frontera, tanto de Ecuador como de Colombia, que fueron expuestas por las fumigaciones aéreas del plan Colombia a la mezcla el glifosato con POEA+ Cosmoflux 411 F. El 100% de mujeres, además de los síntomas de intoxicación presentaron daños genéticos en un tercio de las células sanguíneas. Frente a ellas, el grupo control de 25 mujeres a más de 80 km de la zona fumigada, presentaron células con escaso daño genético, la mayoría de las células están en buenas condiciones (Maldonado, 2003: 2).

El CIF (Comité Interinstitucional contra las Fumigaciones) realizó varios informes sobre los efectos del glifosato en las comunidades ecuatorianas de frontera. En el año 2002 y 2003 elaboraron un informe denominado *Impactos en el Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Departamento del Putumayo dentro del Plan Colombia*. Las conclusiones del primer informe señalan que los impactos del glifosato se expresan en la salud de la población, en sus cultivos y animales. Entre algunas de las conclusiones del segundo informe tenemos:

El impacto de las aspersiones aéreas con glifosato, principalmente por el efecto de deriva del viento, afectó a comunidades ubicadas a 2 y 3 kilómetros de la línea de frontera [...]. Los pobladores atribuyen la muerte de varias personas a las fumigaciones. Desde el mes de enero del 2001 han fallecido 12 personas, que constituye un alto porcentaje de acuerdo a las muertes registradas en los últimos años (CIF, 2003: 4).

Las afecciones que estaba sufriendo la población ecuatoriana por las aspersiones con glifosato, se constituyeron en un punto de conflictividad entre los gobiernos ecuatoriano y colombiano; es por esta razón que el Estado ecuatoriano, bajo la figura presidencial de Rafael Correa, solicitó al Estado vecino que las fumigaciones se realicen a 10 km de distancia de la línea de frontera, para evitar los impactos negativos en Ecuador. Sin duda alguna, uno de los informes que tuvo mayor relevancia en la formulación de este pedido fue el elaborado por la Comisión Científica Ecuatoriana.

Un grupo de expertos en diferentes áreas de investigación (jurídica, genética, medicina, medio ambiente, psiquiatría y ciencias políticas) elaboró en el año 2007 su informe llamado *El sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana*. Entre sus principales conclusiones se encuentran:

Las aspersiones aéreas, con el paquete herbicida utilizado por el Gobierno de Colombia desde el año 2000, han venido provocando una serie de problemas: ambientales, agroecológicos, de salud y socioeconómicos, en la zona de frontera norte del Ecuador. El paquete herbicida forma parte de un sistema nocivo que, a más de los impactos químicos, desencadena procesos de atemorización, migración y ruptura de los soportes comunitarios, destrucción de fuentes de alimentación y sustento económico, impacto en la biota y especies benéficas (Comisión Científica Ecuatoriana, 2007: 119).

Este estudio científico recoge todas las denuncias que fueron expresadas en informes anteriores y fundamenta sus conclusiones en base a un profundo trabajo de campo en el que se investigó al medio ambiente, así como a las personas afectadas.

Por lo general, los análisis de los efectos negativos que han traído consigo las aspersiones con glifosato son parte de informes que señalan múltiples impactos de la implementación del Plan Colombia en el lado ecuatoriano. En especial, hacemos referencia a los reportes sobre violaciones de derechos humanos de OIPAZ, y al de la Misión Internacional, mencionados anteriormente.

Militarización

En este apartado abordaremos la violencia generada por actores armados pertenecientes tanto a las fuerzas armadas regulares, así como a los ejércitos guerrilleros y paramilitares.

Fuerzas armadas ecuatorianas

El cuestionamiento a las políticas de seguridad tomadas por el Ecuador para combatir el narcotráfico y a los grupos irregulares colombianos, se ha criticado por su limitación al componente militar y por las violaciones de derechos humanos que ha acarreado consigo. Así, los informes provenientes de organizaciones de derechos humanos consideran que entre las principales afecciones de la militarización del cordón fronterizo figuran: el temor en la población civil debido a que los efectivos militares actuarían con cierta prepotencia (OIPAZ, 2004), las irrupciones abruptas a las viviendas y la criminalización de la población civil (Observaciones de la Misión Internacional, 2005).

Lauret (2009), en el texto mencionado anteriormente, concluye que las políticas de seguridad implementadas por el Ecuador en el marco del Plan Colombia habrían generado un rechazo en la población civil, ya que éstas tendrían un carácter represivo al asociar a los habitantes a actividades ilícitas. La criminalización por parte de las instituciones militares hacia la población civil, es analizada por Laura González (2010), en su tesis “Militarismo en el San Miguel. Los imaginarios sobre los grupos armados”.

La autora sostiene que esta práctica es el resultado de la formación de los efectivos, que se basa en la catalogación de la guerrilla colombiana como el principal enemigo del país; lo que degenera en una “confusión” de actividades propias de la población civil con dinámicas del grupo armado. En el libro *Fronteras en el limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*, se describen varias arbitrariedades cometidas por los efectivos ecuatorianos: amenazas, reclutamiento de la población civil a sistemas de inteligencia, desplazamiento forzado, entre otros.

De igual forma, en el libro *Fronteras con Colombia*, editado por Roque Espinosa, se plantea que la respuesta que se le ha dado al conflicto colombiano ha precarizado las condiciones de vida de los habitantes de frontera, ya que las instituciones militares han procedido a clasificar a la población entre los que “colaboran” y los que no lo hacen. Los autores concluyen que la institucionalidad militar es la que ha primado en el proceso de reapropiación territorial que persigue el Estado en la frontera norte.

En relación a las instituciones estatales presentes en la zona limítrofe, debemos mencionar también a los textos que tratan las prácticas de la policía ecuatoriana en relación a la violencia. Así, podemos mencionar al reciente informe de la Comisión de la Verdad (2010), en el que se critica severamente los abusos de poder provocados por esta institución. El informe señala que las “Juntas de Seguridad Ciudadana”, que involucran a varios sectores civiles y militares, habrían degenerado en un proceso de “limpieza social” como una solución frente a la delincuencia. Cabe señalar que las fuentes de información de este informe son testimonios de población local, fuentes periodísticas e informes de organizaciones de derechos humanos. Este texto fue recogido por el Relator Especial de la ONU para las ejecuciones extrajudiciales, quien visitó al Ecuador en julio del presente año 2010, y en base a una nueva investigación de campo concluyó que

El conflicto en Colombia está pasando cada vez más hacia el Ecuador y los civiles quedan atrapados entre las FARC, los ex paramilitares, los narcotraficantes, y las fuerzas armadas del Ecuador y de Colombia (...). Los ciudadanos se ven forzados a cooperar con un grupo armado, y luego viene otro grupo rival, que abusa de ellos y los mata. El ejército ecuatoriano no

está bien equipado para hacer frente a la situación, y como sus relaciones con la ciudadanía se han deteriorado, su dependencia de tácticas abusivas para la obtención de información es cada vez mayor⁷.

Una referencia sobre las organizaciones cívico-militares criticadas por el informe de la Comisión de la Verdad se puede encontrar en el artículo “La Junta de Seguridad Ciudadana. El caso Sucumbíos”, escrito por Oswaldo Jarrín en 2004 y publicado en la *Revista Nueva Sociedad* No. 191. El autor sostiene que “una junta de seguridad ciudadana es el mejor mecanismo de control y conducción de la seguridad con responsabilidad multisectorial para afrontar un fenómeno multidimensional” (Jarrín, 2004: 156).

Por otro lado, es importante señalar que no todas las medidas de seguridad ciudadana pasan por la lógica de control militar y policial. Esta consideración se la puede encontrar en el artículo “La problemática de la violencia y el respeto a la vida en la frontera norte”, publicado en el *Boletín Fronteras* No. 1 de FLACSO⁸, en donde se sostiene que es necesario invertir en el diseño, implementación y evaluación de estas políticas, como una respuesta a la violencia, pero sin caer en excesos (violencia “legítima”, aquella ejercida por el Estado debido a una excesiva presencia militar o policial).

Las críticas a las políticas de seguridad y de política exterior adoptadas por el Ecuador, se realizan también desde el enfoque de las relaciones internacionales. Entre este tipo de bibliografía, podemos mencionar al artículo de Pablo Andrade denominado “La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia”, que se encuentra en la *Revista Comentario Internacional* No. 4 (2002), en el que el autor plantea que el conflicto colombiano puede ser entendido como una guerra contemporánea y que el Estado ecuatoriano tiene un llamado ético a responder por los ecuatorianos y las personas colombianas desplazadas. En esta misma línea, Elizabeth Moreano (2005) sostiene, en su artículo “Evaluación de la política de seguridad en la frontera norte de Ecuador”, publicado en el libro *La seguridad de Ecuador. Del 11*

7 Naciones Unidas. El relator independiente de la ONU considera “asombrosamente altas las tasas de impunidad por muertes en el Ecuador”. Quito, 15 de Julio de 2010. <http://www.un.org.ec/pages/internanoticias.php?txtCodiCate=1&txtCodiNoti=66>

8 Este boletín es parte de una serie de propuestas realizadas por el Programa de Estudio de la Ciudad para la zona de frontera, mismas que serán abordadas posteriormente.

de septiembre al Plan Patriota (editado por Javier Ponce), que la seguridad fronteriza es una competencia de las Fuerzas Armadas y policiales, pero no son la única salida al conflicto, ya que se requiere un tratamiento integral de los diferentes aspectos económicos, sociales y fronterizos en general.

En el libro *Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración pos 9/11*, publicado por FLACSO y escrito por Nashira Chávez (2007) sostiene que el concepto de seguridad tiene varios niveles de significados y puede ser también utilizado para *seguritizar* un tema, lo que habría sucedido en el caso de la frontera colombo-ecuatoriana después del 11 de septiembre, específicamente en los temas de terrorismo, narcotráfico y migración. En la tesis “Militarismo en el San Miguel. Los imaginarios sobre los grupos armados”, también se concluye que el concepto de “seguridad” tiene diferentes acepciones tanto para la población civil, como para las instancias estatales pertinentes. En este mismo trabajo, se cuestionan la postura que ha tomado el Ecuador frente a las incursiones del ejército colombiano al Ecuador.

Fuerzas armadas colombianas

Sobre la presencia de las Fuerzas Armadas colombianas en nuestro país, debemos reconocer que la literatura es mínima. No ha existido algún trabajo que analice a profundidad esta temática, sino que se constituye en una problemática que es mencionada ocasionalmente en varios de los textos. Así, podemos encontrar algunas referencias sobre estas incursiones en los informes mencionados anteriormente del Observatorio Internacional por la Paz y el informe de la Misión Internacional (2005). En el libro *Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*, se puede encontrar una enumeración de diferentes incursiones aéreas y terrestres de las Fuerzas Armadas colombianas hacia Ecuador. Además, en el trabajo de González (2010), se profundiza en las acciones de estos agentes armados en lado ecuatoriano. La autora plantea que este accionar habría generado un profundo temor en los habitantes de frontera, mismo que los habría paralizado en la formulación de denuncias.

El tema de las incursiones de las Fuerzas Armadas colombianas en el Ecuador cobra una gran relevancia con el bombardeo de Angostura en marzo de 2008. Entre la literatura que ha tratado este suceso desde diferentes aristas, podemos mencionar al texto coordinado por Fernando Checa (2008), llamado *De Angostura a las computadoras de Uribe: prensa escrita y crisis de Marzo*, publicado por Abya Yala, en el que se realiza un análisis mediático de la cobertura que se le dio a este suceso. De igual forma, en el texto de Arturo Torres, *El juego del camaleón* se describen algunas actividades de inteligencia ejecutadas en este operativo. Y, en los textos resultantes de los encuentros binacionales de *Construyendo puentes*, se pueden encontrar también varias ponencias que analizan la relación colombo-ecuatoriana y su ruptura.

Guerrillas y paramilitares

La presencia de la guerrilla de las FARC en el cordón fronterizo ha sido reportada como un hecho histórico (Gallardo, 2005; Espinosa, 2008; González, 2010); pero es importante notar como a partir del año 2000, es cuando se empiezan a estudiar las actividades de este grupo subversivo en el lado ecuatoriano⁹. El primer informe de OIPAZ (2002) señala que si bien su presencia ha sido histórica, con la implementación del Plan Colombia ésta adquiere una nueva connotación ya que se genera una “guerra transfronteriza”, lo que desencadena un clima de violencia y temor en la población civil.

En la descripción de los problemas de frontera que se hace en el informe *Conflicto armado en Colombia. Fronteras: la infancia en el límite* (2007) sobre la relación de la población ecuatoriana de frontera con la guerrilla colombiana, se describen los vínculos de algunos jóvenes en calidad de *raspachines*, actividad que habría involucrado a algunos de los jóvenes con

9 A modo de excepción es importante resaltar la investigación elaborada por Salomón Cuesta y Patricio Trujillo (1999), el cual no ha sido incluido en este trabajo por estar fuera de nuestro corte temporal de estudio. En éste se describen algunos elementos de la presencia histórica de las FARC en la provincia de Sucumbíos.

el quehacer de este grupo armado. El estudio no presenta aproximaciones cuantitativas de la cantidad de jóvenes reclutados y sus fuentes son básicamente testimoniales. En el informe de la Misión Internacional (2005) se señala que las actividades de la guerrilla en la provincia del Carchi se relacionan con el robo de vehículos, secuestro y extorsión, mientras que en Sucumbíos su presencia sería de tránsito.

En contraposición a lo presentado en este último informe mencionado, la tesis de Sander Lauret, publicada por Abya Yala en el 2009, presenta una crítica contra el “imaginario de violencia” que pesa sobre la provincia del Carchi y que es manejado por los medios de comunicación y algunas autoridades gubernamentales. La autora sostiene que no hay evidencia suficiente que señale que las prácticas tradicionales insurgentes se hayan trasladado a esta provincia; y que lo único que estaría generando este imaginario, es una “parálisis económica”, como consecuencia de la limitación de inversiones en la zona. Bajo esta misma línea en el libro *Las fronteras con Colombia* (2008) se plantea que es necesario romper con el discurso imperante sobre la frontera, para poder implementar una institucionalidad estatal adecuada y eficaz.

Como un ejemplo de la imagen que proyectan los medios de comunicación sobre la presencia de las FARC en el Ecuador, podemos mencionar al texto de Arturo Torres (2009), *El juego del camaleón: los secretos de Angostura*. Esta es una investigación periodística que recoge varios eventos relativos a la guerrilla colombiana de las FARC, su presencia en el Ecuador y el ataque de Angostura. Se mencionan algunos sucesos que han llamado la atención sobre el problema de la frontera colombo-ecuatoriana, tales como, el diario de Raúl Reyes, las visitas que realizó este guerrillero al Ecuador por motivos de salud, la relación de María Augusta Calle (periodista ecuatoriana) con las FARC, la captura de Simón Trinidad (jefe financiero de esta organización), la relación de Franklin Aisalla (ecuatoriano asesinado en Angostura) con Nubia Calderón y el bombardeo de Angostura. Y una de sus principales conclusiones es que, si bien la violencia contra el Ecuador no se justifica, el ataque de Angostura “develó la presencia de miembros de los grupos irregulares en Ecuador y sus contactos con varios estamentos de la sociedad. El mito de la isla de paz debe ser replanteado” (Torres, 2009: 234).

Además de la crítica contra el imaginario de violencia que pesa sobre la frontera norte, encontramos textos que cuestionan los estereotipos que se han construido sobre la guerrilla colombiana. Así, en el libro editado por Roque Espinosa (2008), se dice que un “actor externo” como la guerrilla, no siempre es generadora de violencia. De igual forma en la tesis de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador “Militarismo en el San Miguel. Los imaginarios sobre los grupos armados” escrita por Laura González (2010), se aborda a profundidad la relación cívico-militar, y se sostiene que si bien es cierto que la presencia de las FARC ha generado ciertos problemas, existe un grado de identificación hacia ellos no por sus elementos militares, sino por ser un referente de organización social para la población civil. Las estrategias de cooptación de este ejército subversivo (provisión de servicios sociales y económicos) habrían calado allí, por los vacíos estructurales propios del espacio fronterizo.

José Gallardo (2005) y Oswaldo Jarrín (2004) analizan las incursiones de las FARC hacia el Ecuador como un problema de seguridad nacional y de seguridad ciudadana, respectivamente. Para Gallardo, el Ecuador debe tomar medidas preventivas ante las incursiones de las FARC, ya que su desplazamiento podría acarrear un traslado de la economía del narcotráfico hacia nuestro país. Para Jarrín, siguiendo lo propuesto por José Gallardo, el terrorismo y el narcotráfico se pueden extender al resto de América Latina. Considera que la frontera colombo-ecuatoriana ofrece las condiciones para que se desarrolle la economía de los grupos irregulares; además, la población se podría vincular cada vez más a las diferentes etapas de la producción cocalera, lo cual es parte del desbordamiento del conflicto colombiano. Otras expresiones de esta problemática del “desborde”, serían el secuestro a extranjeros y el desplazamiento de cientos de indígenas en el año 2001, lo que pondría de manifiesto la relevancia de un análisis desde la seguridad ciudadana.

De la bibliografía revisada que describe algún tipo de violencia generada por las guerrillas colombianas, se desprenden varios elementos. En primer lugar, podemos señalar que las principales afecciones causadas por este agente armado se relacionan con secuestros, extorsión, amenazas, reclutamiento y la vinculación de la población ecuatoriana a la economía del

narcotráfico (recolección de la hoja, procesamiento). Sin embargo, la magnitud verdadera de cada una de estas problemáticas en la zona de frontera y la verdadera culpabilidad de la guerrilla es un objeto de debate. Frente a esto, Sander Lauret (2009) considera que hay suficientes evidencias que demuestran que problemas como secuestros y extorsión en la provincia del Carchi se relacionan más con un fenómeno de delincuencia común que con la presencia de agentes armados colombianos.

Además, se observa que en varios estudios no se llega a determinar con precisión al grupo armado subversivo (FARC o ELN) referido, y peor aún se logra identificar el bloque que estaría actuando en las zonas mencionadas. Pero, es preciso reconocer que en los textos que sí se señala a un grupo guerrillero específico, la mayoría de referencias recaen sobre las FARC. En relación a la poca identificación de los agentes armados, se debe señalar también que hay una tendencia a reconocerlos bajo la categoría de “grupos irregulares”, en la cual se incluye también a los actores paramilitares.

Este actor armado colombiano no aparece con tanta frecuencia en los estudios de frontera, como es el caso de la guerrilla. Según el mencionado informe de la Misión Internacional (2005), la incursión de estos agentes a la zona de frontera se da con la implementación del Plan Colombia. Adicionalmente, sostienen que los paramilitares habrían amenazado a varias comunidades ecuatorianas, difundiendo el mensaje de que sabían de una supuesta colaboración a la guerrilla colombiana. González (2010) describe también algunas de las acciones bélicas cometidas por este grupo armado en las riberas del río San Miguel; entre éstas se incluirían asesinatos, amenazas y muchas de estas acciones se habrían realizado en complicidad con las fuerzas armadas colombianas, según testimonios de la población civil.

En el libro *Fronteras en el limbo. El Plan Colombia en el Ecuador* se describe la presencia de paramilitares en la zona norte de Esmeraldas, y entre las consecuencias de estas incursiones estarían: desplazamiento de varias familias ecuatorianas, amenaza, temor de la población civil y de autoridades locales (abandono de la Unidad de Policía Comunitaria en Palma Real)¹⁰. Por su lado, el recientemente publicado *Informe de la Comisión*

10 En cuanto a la denuncia de las acciones de este grupo armado en el lado ecuatoriano, es importante notar que es a partir del 2008 cuando este tema comienza a ocupar gran parte de la agenda pú-

de la Verdad. Ni silencio ni impunidad. Relatos de casos. Período 1988-2008 (2010), señala que la violencia en escenarios urbanos de frontera se habría incrementado por la presencia de paramilitares, y se categoriza a estos actores como “nuevos”.

Tanto las incursiones de la guerrilla, como de los paramilitares están estrechamente relacionadas con la dinámica del narcotráfico (Gallardo, 2005), y esta asociación entre los diferentes actores armados es lo que habría provocado que en el Ecuador se tomen medidas “preventivas” para evitar el ingreso de todos los posibles agentes a nuestro país (Moreano, H., 2005). Otra consecuencia de esta asociación entre terrorismo y narcotráfico, sería el acondicionamiento de las políticas migratorias en base a una retórica de seguridad (Chávez, 2009). En el informe presentado por la Comisión de la Verdad sobre la violencia en Sucumbíos, se concluye que

los problemas de la localidad se agravan a diario por la falta de atención del Estado ecuatoriano que no ha intervenido con ningún plan estratégico para salvar a los pobladores que enfrentan la pobreza y la indefensión frente a problemas tan graves que parecen incontrolables como el narcotráfico y la guerrilla. La violencia es una condición que ha existido y se vislumbra que seguirá existiendo en la provincia de Sucumbíos, si no se toman medidas para la erradicación de las redes delincuenciales que monopolizan la paz en el sector (Comisión de la Verdad, 2010: 285).

Así se puede observar cómo la presencia de estos agentes armados se concibe como un factor desencadenante de una “violencia generalizada”.

La violencia generada por la sumatoria de las acciones de los diferentes actores armados, se suele caracterizar como un efecto del conflicto colombiano (Moreano, H., 2005) y en otros casos se considera como un indicador de que el Ecuador se involucró totalmente en la guerra del vecino país, gracias a la implementación del Plan Colombia (Comisión de la Verdad, 2010).

blica (medios de comunicación, declaraciones de funcionarios gubernamentales), lo cual se debe al evento ocurrido en la parroquia de Borbón cuando un grupo de supuestos paramilitares (“Águilas Negras”) ingresan a esta zona con la finalidad de asesinar a un ecuatoriano en una discoteca.

Vínculo con el narcotráfico

Sobre las diferentes descripciones que se han hecho de la “violencia generalizada” en el cordón fronterizo, es importante notar que el tema del narcotráfico aparece como un eje transversal de la misma. La vinculación de la población civil ecuatoriana a la economía de la coca se describe en varios textos (OIPAZ, 2004; Espinosa, 2008; Lauret, 2007; González, 2009); sin embargo, hay que subrayar que no se constituye en un tema de análisis aislado de problemas como la relación con la guerrilla colombiana o la precariedad de las condiciones socioeconómicas de esta población. Los libros que investigan, exclusivamente, el rol del Ecuador y de la frontera norte en el circuito del narcotráfico son, en su mayoría, textos que analizan el problema de la región andina, en general, y desde un enfoque de relaciones internacionales¹¹.

Otra de las variables con las que se suele relacionar al narcotráfico como un problema del cordón fronterizo, se refiere a las críticas a las políticas de seguridad que ha tomado el Ecuador en el marco del Plan Colombia. Oscar Izquierdo (2005) en su artículo “Consecuencias del conflicto colombiano para la agenda de seguridad del Ecuador” señala que la narcotización de la agenda política de los países andinos implica una regionalización de la agenda de los Estados Unidos, y considera que, se debe propender más bien a tratar de generar una agenda que reconozca la pobreza, la injusticia y la necesidad de resolver estos problemas históricos y estructurales comunes a los países andinos, llegando a un verdadero análisis de las causas de la insatisfacción social que promueve la formación de grupos contestatarios armados. En la tesis elaborada por Cristina Cueva, “Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana”, en FLACSO (2006), una de las conclusiones radica en que la injerencia norteamericana en la región por el narcotráfico ha sido histórica, pero cobra mayor importancia a partir de septiembre 11. El objetivo de este trabajo es determinar cómo los temas de la seguridad humana son leídos en el

11 Entre estos estudios podemos mencionar el artículo de Freddy Rivera (2008: 11-33); el libro de Guillermo Navarro (2000), y algunos artículos publicados en el libro *La seguridad del Ecuador: del 11 de Septiembre al Plan Patriota*, editado por Javier Ponce (2005).

contexto del Plan Colombia (1998-2005) y cómo el desborde del conflicto colombiano afecta a la percepción nacional y cómo se puede revertir aquello en la seguridad nacional. El marco teórico utilizado también proviene de las relaciones internacionales.

Otro tipo de violencias

Además, del tipo de violencias que se analizó anteriormente, en la literatura de frontera podemos encontrar otro tipo de textos que abordan problemas como la *violencia de género*. La organización de las Naciones Unidas para el desarrollo de las mujeres (UNIFEM) ha trabajado junto a otras instituciones, en esta problemática. En el año 2007, publican la investigación *Género y frontera norte: programa de desarrollo y paz en la frontera norte del Ecuador*, cuya autora es Carmen de la Cruz. En este texto el análisis se extiende a diferentes elementos de la realidad de los habitantes de frontera: educación, salud, vivienda, seguridad, violencia de género, refugio y desplazamiento. Entre las conclusiones se señala que las brechas de género se evidencian en los planos educativos, de salud, acceso a recursos, participación social y política, acceso a justicia y sobre todo en la violencia de género.

En el libro *Agenda de las mujeres de Sucumbíos*, mencionado anteriormente, se realiza un diagnóstico del cumplimiento de los derechos de las mujeres de frontera en materia de salud, sexualidad y reproducción, violencia intrafamiliar, educación, economía, participación política y el derecho a vivir en paz, este último punto como una respuesta ante los impactos del conflicto colombiano. Esta agenda se elaboró en base a testimonios de mujeres de organizaciones sociales de la provincia, recopilados en diferentes encuentros.

Las afecciones de los habitantes de frontera y principalmente de las mujeres, también se señalan en el citado informe de la Comisión de la Verdad. Una de las conclusiones de este trabajo señala que “es bastante común la prostitución de mujeres, tanto ecuatorianas como colombianas, apenas entradas en la adolescencia, porque ven en esta práctica una alternativa

lucrativa. Lo grave es que son frecuentadas por miembros de la policía y del ejército que trabajan en la llamada protección fronteriza por la soberanía” (Comisión de la Verdad, 2010: 285).

En relación a este tipo de violencia, tenemos que mencionar la existencia de una tesis en la Universidad Luis Vargas Torres en la ciudad de Esmeraldas. Ésta se titula “Maltrato a la mujer en la edad de 15 a 25 años por parte de sus esposos o convivientes”, cuya autora es María del Pilar Medina (2004). Cabe señalar que los estudios sobre violencia fronteriza realizados localmente, sólo se han encontrado en esta universidad; además del estudio señalado, podemos mencionar también los siguientes trabajos: la tesis de Rita Yáñez, Claudia Ortiz e Isabel Quiñónez (2006) “Incidencia de las relaciones intrafamiliares en el maltrato físico, verbal y sexual de niños y niñas de 7-12 años asistidos por el INNFA residentes en el sector Santa Martha No. 1 de la ciudad de Esmeraldas del 2002-2005”, la tesis elaborada en conjunto por Virginia Ojeda, Carmen Tenorio y María Gruezo (2009) “Factores que generan el maltrato infantil de los niños, niñas y adolescentes de 8 a 14 años que trabajan en los parques Roberto Luis Cervantes y 20 de Marzo de la ciudad de Esmeraldas”, y la tesis de Lucrecia Quintero, Tania Franco y Gladys Riasco (2008) “Incidencia de los factores sociales, políticos, económicos y familiares que influye en los adolescentes a tomar el camino de las pandillas. Sectores de análisis barrios Santa Martha 1 e Isla Piedad de la ciudad de Esmeraldas, en el periodo comprendido del 2007-2008”.

El enfoque diferencial y de género también se puede encontrar en el libro *Ser adolescente en la frontera norte*, auspiciado por varias organizaciones (UNICEF, Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y la Fundación Observatorio Social del Ecuador). El objetivo de este trabajo sería contribuir a la comprensión de la situación de los y las adolescentes que residen en el cordón fronterizo, a partir de la transmisión de sus testimonios directamente. La metodología de investigación consistió en la aplicación de 1 204 encuestas a adolescentes comprendidos en edades entre 12 a 17 años, residentes en determinadas cabeceras cantonales. Tanto este estudio, como el de Carmen de la Cruz tienen un enfoque cuantitativo, lo que es una excepción en la tendencia de las investigaciones de frontera.

En relación a las fuentes cuantitativas de varias investigaciones de frontera es importante notar que la mayoría de indicadores sobre las condiciones de la población de la zona en salud, economía y educación, provienen de los resultados del censo nacional realizado en el 2001 y que son recogidos en el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Algunos trabajos, como los mencionados en este apartado, se han preocupado por recoger nuevos indicadores estadísticos en este espacio. Este esfuerzo se aprecia también en algunas investigaciones sobre las fumigaciones, principalmente en las de Acción Ecológica y el informe del Comité Científico.

Por su lado, el programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, se propuso la implementación de observatorios de seguridad ciudadana en cada una de las provincias de la frontera norte. Hasta el presente momento, se ha constituido el observatorio correspondiente a la provincia del Carchi, en un trabajo conjunto con autoridades locales. El objetivo de esta institución sería aportar con información técnica que contribuya a la generación de políticas públicas en esta materia, para lo cual se ha previsto la utilización de datos estadísticos actualizados de las distintas instancias insertas en esta problemática (Policía Judicial, Fiscalía, entre otras). Así, se puede reconocer que hay un esfuerzo por generar fuentes actualizadas de información de la “violencia fronteriza”.

En el artículo “Observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana” escrito por Johanna Espín (2009), publicado en el libro *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, se señalan los objetivos de este proyecto, así como las dificultades que se han encontrado para la recolección de información. Entre las dificultades están la heterogeneidad de la zona de frontera, la inestabilidad política que caracteriza al Ecuador en general y que se refleja en estos escenarios (instituciones sin poder de convocatoria, cambio constante de autoridades), el distanciamiento geográfico y la agenda de seguridad que se ha determinado por intereses de carácter militar (seguridad nacional). Cabe señalar que, la autora coincide en el reconocimiento de que la zona de frontera no se constituye en un todo homogéneo, lo cual también ha sido reconocido por otros autores. Por ejemplo, Espinosa (2008), menciona que se debería hablar de “fronteras” y no de una sola frontera, para Carrión (2006) las

dinámicas de violencia son diferentes en cada una de las provincias y González (2009) sostiene que las estrategias e impactos del Plan Colombia son diferentes en cada espacio.

Los primeros resultados de este proyecto de investigación se encuentran en el *Boletín No.1 del Observatorio de Seguridad Ciudadana*, que presenta indicadores comprendidos en el período de enero del 2005 a diciembre del 2007. Los indicadores utilizados en este caso fueron: muertes por causas externas (homicidios, suicidios, accidentes y otras causas indeterminadas), delitos contra la propiedad (robo, asalto, hurto), y violencia intrafamiliar. En esta misma línea, tenemos que mencionar a la investigación realizada por Daniel Pontón (2008a) “La violencia y sus cifras en la frontera norte”, cuyo objetivo es presentar una evaluación sobre la situación general de la violencia y la inseguridad ciudadana en las tres provincias de la frontera norte. Este texto sirvió como una línea de base para el proyecto de Observatorios de seguridad ciudadana de FLACSO. El autor señala entre algunas de sus conclusiones que las provincias de frontera norte, según la percepción generalizada, son uno de los lugares más problemáticos en cuanto a la incidencia de la violencia social en el Ecuador, pero que todavía no hay estudios que permitan conocer la incidencia real de este fenómeno en la población. Además, sostiene que la posición geográfica de estas provincias hace que esta población sea más susceptible a la violencia (por factores externos e internos).

El programa de Estudios de la Ciudad, también ha publicado una serie de boletines denominados *Fronteras*. Hasta la presente fecha, se han presentado cuatro números. El objetivo de éstos es difundir los problemas que viven los pueblos fronterizos y las propuestas de seguridad diseñadas en la zona. El primero de los boletines tiene como tema central a la violencia contra la vida en el área limítrofe. El segundo boletín aborda la institucionalidad estatal en el control de la violencia y la cooperación transfronteriza e integración. El tercer boletín incluye la problemática del refugio. Por último, el cuarto boletín analiza las políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador desde una visión comparada. En cada uno de los números se incluyen entrevistas realizadas a personas vinculadas a las diferentes temáticas.

Como un tipo de violencia asociada a los que mencionamos en estos últimos párrafos, tenemos que referir a los textos que analizan la problemática de las *armas de fuego* en la frontera norte. Sobre este tema, los únicos textos encontrados provienen de instancias pertenecientes a las Naciones Unidas, como parte del Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte. La primera de estas investigaciones se llama *Diagnóstico sobre violencia armada y armas pequeñas*, fue realizada por William Godnick en el año 2008. Mientras que la segunda, se titula *Informe sobre las armas de fuego y municiones en la Frontera Norte del Ecuador*, escrito por Rodolfo Gamboa en el mismo año.

Además de los problemas relacionados a la seguridad ciudadana, en la literatura fronteriza también encontramos otro tipo de violencias provocadas por la *presencia de empresas palmicultoras, madereras y petroleras*. Si bien, estos factores podrían aparecer como un elemento distante de la “violencia fronteriza” (por no corresponder exclusivamente a este espacio) es importante mencionarlos ya que se constituyen en un factor del debate sobre las causas de la violencia como se verá posteriormente; por lo cual mencionaremos a los textos que relacionan a estos agentes con dinámicas del conflicto colombiano.

En el libro *las Fronteras con Colombia*, mencionado en múltiples ocasiones, podemos encontrar una descripción de las afecciones que vive la población de frontera por este tipo de empresas, en aspectos de salud y socio-ambientales. El impacto de estas industrias en las comunidades fronterizas, también es mencionado en el texto *Observaciones de la Misión Internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia sobre fumigaciones* (2005). Además, Acción Ecológica en julio de 2007 realiza una visita a la zona norte de la provincia de Esmeraldas junto a representantes de organizaciones ambientalistas y campesinas de otros países y elabora un documento denominado *Informe de Verificación de la Expansión de los Monocultivos de Palma africana en el Norte de Esmeraldas*. En éste se señala brevemente que la adquisición de tierras por parte de estas empresas ha sido ilegal y que muchas de ellas serían industrias colombianas que se habrían extendido desde el vecino país. Esta información es recogida por González (2009) para argumentar que la presencia de estas empresas se relaciona con la incursión

de agentes paramilitares, lo que evidenciaría ciertos intereses ocultos en el conflicto generado en el lado ecuatoriano, a raíz de la implementación del Plan Colombia.

Todos los tipos de violencias que mencionamos a lo largo de este trabajo han sido atendidos por diferentes instituciones estatales, no gubernamentales e internacionales. La presencia de estas entidades en la frontera norte se encuentra en algunos textos sobre la literatura fronteriza a los cuales mencionaremos brevemente para contextualizar cuáles han sido los mecanismos implementados en este espacio para apalear la “violencia fronteriza”.

Alicia Guzmán (2005), en su libro *El impacto del Plan Colombia a la Asistencia Internacional en Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas 1998-2001*, publicado por la UASB, analiza cuantitativamente y cualitativamente los fondos de la asistencia internacional en las tres provincias fronterizas; además, estudia quiénes son los donantes y cuáles son las instituciones beneficiarias de los recursos. Adicionalmente, en la investigación *Cooperación para el desarrollo en la frontera norte*, publicada en el año 2009 por el Centro de Investigaciones CIUDAD, se encuentra un análisis cuantitativo de los fondos de la cooperación internacional en la zona de frontera. Este estudio profundiza en cuáles han sido los temas que han cooptado estos recursos, así como cuáles han sido sus mecanismos de canalización (directamente o a través de otras instancias).

En el libro *Las fronteras con Colombia*, encontramos un análisis del rol de algunas organizaciones no gubernamentales en la línea de frontera. Esta investigación también evalúa el rol que han tenido algunas instancias gubernamentales como UDENOR y concluye que ésta no se ha presentado como una institución estatal, más bien ha aparecido como referencia de USAID (su agencia financiera) lo que ha contribuido al proceso de desestatización del Estado en la zona. En contraposición a esto, José Gallardo (2005) en su libro *El Plan Colombia y sus efectos sobre el Ecuador*, sostiene que la respuesta de esta institución ha sido acertada ante las necesidades de la población. Una referencia adicional de UDENOR y otras instancias como AMAZNOR, y Plan Ecuador, entre otras, se puede encontrar en el libro *La cooperación al desarrollo en la frontera norte ecuatoriana*, publicado

por la organización no gubernamental CIUDAD. Sobre la última propuesta institucional del Estado ecuatoriano para afrontar la violencia fronteriza, Plan Ecuador, no hemos hallado textos que analicen a profundidad su accionar, pero se pueden encontrar varias referencias en los textos del encuentro “Construyendo Puentes”, citados anteriormente.

Ya que se han descrito los principales tipos de violencia existentes en la zona de frontera, es necesario abordar también el debate que existe sobre las causas de ésta, es decir, cuáles son los factores que la estarían desencadenando. Esta discusión es pertinente en la medida en que nos permitirá comprender cuáles son las esferas desde las cuales se plantean posibles soluciones (seguridad nacional, seguridad ciudadana).

Violencia fronteriza: ¿seguridad nacional, seguridad ciudadana?

La mayor parte de la literatura considera que la violencia fronteriza resulta del “desborde” del conflicto colombiano. Los informes de derechos humanos que hemos mencionado a lo largo de este trabajo (OIPAZ, 2002 y 2004; Comisión Internacional, 2005) sostienen que las distintas violaciones de derechos humanos de la población residente en la línea limítrofe son una consecuencia de las medidas de “defensa” y “seguridad” que ha tomado el Ecuador en el marco del Plan Colombia. Por su lado, González (2010) sostiene que estas agresiones se originan como una estrategia de guerra dictaminada por el Plan Colombia, cuya finalidad sería la de provocar una ruptura en el tejido social.

La interpretación del “desborde” del conflicto, también es recogida por Jarrín (2004) pero desde otra perspectiva. Para el autor la generación de violencia en el lado ecuatoriano se debe principalmente a la incursión de grupos irregulares colombianos. En el libro editado por Roque Espinosa *Las fronteras con Colombia*, encontramos una crítica frente a la lectura del “desborde”, los autores sostienen que al considerar que la violencia fronteriza es una consecuencia del Plan Colombia, se está dejando de observar cuál es la injerencia de los “agentes internos” en ella. Entre estos actores se encontrarían empresas madereras, palmicultoras, mineras, entre otras.

Por otro lado, Johanna Espín (2009) plantea –en relación a uno de sus objetos de estudio (homicidios)– que en la zona limítrofe se evidencia la debilidad de la institucionalidad estatal (poca capacidad para resolver este delito), lo que generaría impunidad y falta de credibilidad. Adicionalmente, sostiene que en este espacio hay una falta de cohesión social que se refleja en el poco respeto a la vida de los otros.

Las diferentes explicaciones que se han desarrollado para comprender las causas de la violencia fronteriza, han permitido generar también un debate sobre la esfera desde donde se deberían construir las medidas para mitigarla (seguridad nacional, seguridad ciudadana). Sin duda alguna, el enfoque que ha primado en las políticas de seguridad en la frontera norte, han provenido desde la seguridad nacional.

En el libro *El Plan Colombia y sus efectos sobre el Ecuador* de José Gallardo (2005), se considera que dados los impactos negativos que podía sufrir el Ecuador por el conflicto colombiano, era necesario implementar medidas de defensa y seguridad nacional (mediante la preparación de efectivos militares e incrementando su presencia en la línea limítrofe). Sin embargo, lo que se convierte en un objeto de preocupación para la seguridad nacional (principalmente la guerrilla colombiana) no sería necesariamente una preocupación para la población residente en la zona (Espinosa, 2008; González, 2010). En relación a esto, Cristina Cueva (2006) sostiene que hay una divergencia entre los diferentes actores responsables de la seguridad nacional, y que la política de defensa nacional constituye un esfuerzo por articular las distintas posturas.

En los estudios mencionados, la violencia fronteriza aparece como un ámbito de la seguridad nacional y pública, frente a esto Johanna Espín (2009) reflexiona que en este espacio es difícil hacer una distinción entre seguridad pública y ciudadana. De igual forma, Fernando Carrión en su artículo “En el límite de la vida: la violencia fronteriza”, publicado en el Boletín *Fronteras* No. 3, concluye que:

Los enfoques de política pública prevalecientes han sido los de seguridad nacional, que tiene por objetivo la defensa de la soberanía nacional, y los de seguridad pública, que atacan los problemas de los enemigos internos

en la búsqueda de la conservación del orden público. Estos deben dar paso a los enfoques orientados desde la seguridad ciudadana. Así se producirían dos cambios importantes: por un lado, el tema se plantea en objetivos puntuales y como un espacio para la toma de decisiones de la política pública y, por otro, existe una priorización en la vida cotidiana de la población residente en la región transfronteriza (Carrión, 2010: 9).

La necesidad de implementar medidas desde la seguridad ciudadana es una idea retomada en el artículo “La Junta de Seguridad Ciudadana. El caso Sucumbíos” de Oswaldo Jarrín:

La diferencia entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana se encuentra en el acercamiento de la policía a la comunidad y la cooperación interinstitucional, lo que significa que el orden externo debe ser una manifestación de la conducta y de la armonía en las relaciones sociales. Existe un vínculo entre la seguridad ciudadana, la seguridad nacional y la seguridad internacional, y en ningún otro espacio geográfico considero que se vea mejor representado que en la frontera, al igual que la cooperación interinstitucional (...). La seguridad aparentemente militarizada, en regiones de muy difícil acceso es comprensible, por lo que resulta más necesario tener claridad de funciones y responsabilidades para que la cooperación y acción conjunta sea eficaz, sin que tenga que asumir las facultades legales que le corresponde a la policía, como es el caso de control de narcóticos, contrabando y migración. Esta participación obliga a la institución militar, en razón de no existir en el país otra institución intermedia (como en otros países, donde existe la Guardia Nacional, los Carabineros o la Policía Federal). Resulta ineludible la participación fundamentada en la planificación legalmente establecida para la protección de fronteras en estricta coordinación con la Policía Nacional (Jarrín, 2004: 155).

Como se señaló anteriormente, estos planteamientos sobre seguridad ciudadana fueron la base de la creación de Juntas de Seguridad en la zona de frontera, las mismas que han sido profundamente criticadas por el Informe de la Comisión de la Verdad, por su relación con fenómenos de limpieza social.

Gaitán Villavicencio (2005) en su artículo “La militarización de la política criminológica en América Latina y el Ecuador: entre la realidad y el de-

safío”, publicado en el libro *Gestión de las políticas de defensa y seguridad ciudadana en el estado de derecho*, editado por Berta García, aboga por una distinción teórica entre los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad nacional, ya que la fusión de los dos sería el resultado de una presión ejercida desde Estados Unidos para articular bajo un ‘discurso único’ a estas esferas, tomando como pretexto el combate al terrorismo y al narcotráfico. Así, la frontera que divide las políticas de defensa del orden público de la seguridad ciudadana es cada vez más laxa. Según Pontón (2006) esta dificultad se debería también a la interrelación existente entre los diferentes tipos de violencia fronteriza,

Esta confusión complejiza nuestra escala de análisis pues al hablar de la violencia en frontera no se sabe si se trata de un asunto concerniente a la seguridad nacional (bajo la lógica de combate a la amenaza del enemigo del Estado, interno o externo), de seguridad regional (políticas coordinadas de cooperación internacional para el combate contra el narcotráfico, terrorismo), o de seguridad ciudadana (control de la violencia y la delincuencia común) (Pontón, 2006: 4).

De esta manera, se puede comprender que existe un debate sobre la violencia fronteriza que no permite establecer consensos ni sobre las causas de las mismas, ni del ámbito desde el cual debe ser abordado. Todas estas consideraciones serán presentadas a continuación en las conclusiones.



Algunas conclusiones

La conclusión más notoria y evidente que pudimos obtener de esta investigación es que la literatura sobre la frontera norte es extensa y diversa. Su heterogeneidad radica tanto en los objetivos que persiguen las diferentes investigaciones, en los métodos de estudio, así como en el enfoque teórico desde el cual se han abordado los distintos tópicos. Además, es importante recalcar que las instituciones desde las cuales han partido los estudios de frontera también son de todo tipo: instancias académicas, eclesiásticas, organizaciones no gubernamentales e internacionales, entre otras.

La mayoría de estas instituciones se encuentran concentradas en la ciudad de Quito, y para realizar el trabajo de campo se ha previsto el desplazamiento temporal de los investigadores a la zona. Lo cual nos permite comprender que no ha habido un seguimiento constante y periódico sobre los diferentes tipos de violencia fronteriza, sino que la producción bibliográfica ha resultado ser más bien coyuntural. Además de la concentración de los centros de investigación en la ciudad de Quito, los estudios coinciden en que hay ciertas dificultades en la recolección de información en la zona, entre las que podemos mencionar el cansancio de la población de frontera de las investigaciones y dinámicas propias de la violencia fronteriza (como la alta movilidad de las personas desplazadas, la presencia de agentes armados, ausencia de fuentes estadísticas actualizadas, entre otras).

Entre las instituciones académicas que más se han preocupado por la situación de la zona de frontera, están la Universidad Andina Simón Bolí-

var y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, lo cual nos permite comprender que gran parte de la producción académica sobre frontera se realiza a nivel de postgrado. Las investigaciones de estas instancias se realizan desde una multiplicidad de disciplinas: antropología, sociología, relaciones internacionales y ciencias políticas. Hay que anotar también que se han encontrado una gran cantidad de textos en materia de derecho que analizan la violencia fronteriza, principalmente el tema de movilidad, aunque estos no hayan sido un objeto de estudio de esta investigación.

Además de lo expuesto, hay que mencionar la tendencia de la metodología en las investigaciones. La mayoría de trabajos se basan en el uso de fuentes primarias, es decir que han primado el trabajo de campo, y el carácter de estos estudios ha sido principalmente cualitativo. Las técnicas de investigación que más se han utilizado son las entrevistas y los grupos focales.

Por su lado, las fuentes estadísticas citadas en los textos son en su mayoría desactualizadas, y suelen basarse en la utilización de los datos presentados por el censo nacional de 2001, o proyecciones del mismo. Por esto, el enfoque cuantitativo no ha tenido mayor importancia en los textos mencionados a lo largo de este trabajo. Se evidencian algunos esfuerzos por actualizar ciertas bases estadísticas sobre violencia fronteriza (Programa de Estudios de la Ciudad, ACNUR), pero este esfuerzo es reciente, así que se encuentra en vías de consolidación.

Sin duda alguna, el tópico predominante de toda la bibliografía sobre violencia fronteriza es el refugio y desplazamiento de colombianos hacia el Ecuador. Este fenómeno ha sido abordado en todas sus etapas: causas de su movilización, sus condiciones de vida en el Ecuador, y las respuestas del Estado para su protección. Además, es en esta problemática en donde más se pueden encontrar investigaciones con enfoque de género. Claro que, la diversidad de perspectivas de los estudios sobre refugio y desplazamiento se ha podido lograr gracias a la gran cantidad de investigaciones existentes en esta materia. Así, la limitada bibliografía existente sobre los otros tipos de violencia fronteriza no ha permitido generar esta diversificación.

El refugio y el desplazamiento constituyen el único tema que ha tenido un alcance nacional, el resto de fenómenos de la violencia fronteriza se

circumscribe a las tres provincias limítrofes. Lo cual corrobora lo sostenido al inicio de este trabajo, que en la zona de frontera la violencia adopta características particulares. Además, el fenómeno de la violencia fronteriza adquiere dimensiones distintas en cada una de las provincias de frontera. Cada una de estas unidades territoriales se caracteriza por manifestar diferentes dinámicas frente al conflicto armado.

En relación al factor espacial de los estudios también podemos decir que, la tendencia predominante ha sido el análisis de las zonas urbanas. La realidad de las áreas rurales y de las comunidades asentadas en línea de frontera, no aparece con tanta frecuencia en la bibliografía de la violencia fronteriza. El segmento social sobre el que más se ha documentado es la población colombiana desplazada. La problemática de violencia que afectan a los ecuatorianos residentes en frontera y que más ha sido documentada, es aquella relacionada con los impactos de las fumigaciones.

En cuanto al debate sobre la causalidad de la violencia fronteriza podemos evidenciar varios elementos. En primer lugar, podemos decir que uno de los actores más criticados tanto por la generación, como por el solapamiento de los problemas en la zona limítrofe, es el Estado ecuatoriano. El Estado aparece en la literatura como un responsable en esta materia, porque no se ha preocupado por formular respuestas integrales que no se limiten a la variable militar. Además, se ha criticado severamente el incumplimiento de los acuerdos firmados a nivel internacional (protección de refugiados, derechos humanos).

De las diferentes manifestaciones de la violencia fronteriza, el refugio y el desplazamiento son la problemática que nos ha permitido identificar con mayor claridad a la institucionalidad responsable en su intervención. Frente a ésta aparecen una diversidad de actores, además del Estado ecuatoriano podemos encontrar a organismos intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, instancias académicas y grupos eclesásticos. A diferencia del refugio y desplazamiento, en el resto de dinámicas de la violencia fronteriza no se puede establecer una participación institucional tan diversa, sino que la competencia de estas se remite directamente al Estado.

Es en este mismo sentido, del Estado como agente responsable de la violencia fronteriza, que se observa que la mayoría de soluciones para la

mitigación de esta problemática provienen de la seguridad nacional. Lo cual es una consecuencia del debate sobre el origen de la violencia fronteriza, en el que se cataloga principalmente al conflicto colombiano como el culpable de los problemas que afectan actualmente a la zona limítrofe, ignorándose así a las dinámicas internas (locales) de la misma (competencia de la seguridad ciudadana).

Las causas de la violencia fronteriza presentan una profunda relación con las características espaciales del escenario. El ser una frontera provoca que la violencia adquiera dimensiones particulares, ya que la mayoría de los fenómenos se relacionan estrechamente con el “lado colombiano”. Los problemas del lado ecuatoriano se constituyen en una suerte de espejo de la violencia que viven los departamentos de Nariño y Putumayo en Colombia. Así, en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos se refleja o proyecta lo que acontece en el vecino país, por ejemplo, presión de grupos al margen de la ley, militarización, fumigaciones y desplazamiento, aunque estos problemas no se asumen como “propios” del Ecuador. Claro que, el no reconocimiento de estos fenómenos como dinámicas internas o como problemas que adquieren características particulares en cada una de las localidades, es lo que ha provocado que se sigan implementando medidas de seguridad nacional, mismas que conciben la necesidad de la defensa y seguridad del Ecuador frente a “enemigos externos”. De esta manera, podemos concluir que la seguridad ciudadana, como una alternativa a las distintas expresiones de la violencia fronteriza, es aún una propuesta naciente.

Bibliografía

- Abad, Gustavo (2005). *El monstruo es el otro: la narrativa social del miedo en Quito*. Quito: Abya Yala, UASB, Corporación Editora Nacional.
- Abelson, Adam (2009). "La externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación". En *Economía política de la seguridad ciudadana*, Fernando Carrión y Manuel Dammert (Comp.): 269-282. Quito: FLACSO.
- Abril Donoso, Mauricio y Alex Tupiza Aldaz (2008). "Delitos contra vehículos: el caso de Quito y Guayaquil". *Boletín Ciudad Segura* 32: 4-9. Quito: FLACSO, MDMQ.
- Acción Ecológica (2001). "Reporte de la investigación de los impactos de las fumigaciones en la frontera ecuatoriana". Quito.
- _____ (2003). "Daños genéticos en la frontera de Ecuador por las fumigaciones del Plan Colombia". Quito.
- Agencia de Comunicación de Niñas, Niños y Adolescentes (ACNNA) (2008). *La niñez y adolescencia en los medios impresos del Ecuador*. Quito: ACNNA.
- Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2005). "Programa de apoyo comunitario e integración local: Frontera Norte de Ecuador". Quito.
- _____ (2005). "Protegiendo a los refugiados: Preguntas y respuestas". Quito.
- _____ (2006). "La Apelación". Quito.

- _____ (2006). “El Reasentamiento”. Quito.
- _____ (2006). “Reunificación Familiar”. Quito.
- Aguilar, Juan Pablo (2009) “Nueva Constitución ¿Nueva seguridad?”. *Ciudad segura* 35: 4-9. *Constitución y seguridad*. Quito: FLACSO, Programa Estudios de la Ciudad.
- Álava, Cristina, Max Cortés y Rominna Faggioni (2007). “Guayaquil de mis temores: miedos urbanos de los jóvenes guayaquileños”. Tesis previa la obtención del título de Licenciado en Comunicación Social con mención en Relaciones Públicas y Redacción Creativa. Guayaquil: Universidad Casa Grande.
- Álava Parrales, Ingrid, Rosana Chang Armijos, José Francisco Dávila Álvarez y Gustavo Van Buchwald Becerra (2007). “Los derechos humanos de los presos en las cárceles del Ecuador”. Trabajo previo a la obtención de la especialidad en Sistemas Jurídicos y Protección a los Derechos Humanos. Guayaquil: Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Sistema de Posgrado Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas.
- Almeida, Milena (2003). *Monstruos contruidos por los medios: Juan F. Hermosa, el ‘Niño del terror’*. SM (41). Quito: UASB, CEN, Abya Yala.
- Álvarez Martínez, Mónica, Tania Arévalo Jiménez y Ángela Fernanda Parra Arteaga (2008). “Maltrato infantil como influencia en la conducta del niño”. Tesis previa a la obtención del título de Licenciada en Psicología. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Allan, Henry (2009). “Reordenamiento urbano, seguridad ciudadana y centros de tolerancia en Quito y Guayaquil”. *Boletín Ciudad Segura* 30: 4-9. Quito: FLACSO.
- Andrade, Carlos F. (2005). “La rehabilitación social en la legislación penal ecuatoriana”. Tesis previa la obtención del título de Doctor en Jurisprudencia. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Andrade Galarza, Andrés Fernando, Lorena Gabriela Ávila Abril y Marcia Gabriela Arteaga Molina (2006). “Características de la violencia en el fútbol en la ciudad de Cuenca, 2005-2006”. Tesis previa la obtención del título de Doctor en Medicina. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Andrade Ubidia, Santiago y Luis Fernando Ávila Linzán (Ed.) (2009). *La transformación de la justicia*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos

- Humanos, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad.
- Andrade, Pablo (2002). "La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia". *Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* 4 (II semestre): 77-88. Quito.
- Andrade, Xavier (2004). "Seguridad ciudadana la falsa neutralidad del concepto". En *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase*. Oswaldo Jarrín (Comp.): 105-110. Quito: FLACSO, Fundación ESQUEL.
- Arcos, Carlos, Fernando Carrión y Edison Palomeque Vallejo (2003). *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999*. Quito: FLACSO.
- Ardaya, Gloria y Miriam Ernst (2000). *Imaginarios urbanos y violencia intrafamiliar*. Quito: CEPAM.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL. Documento electrónico en: <http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/9/lcll179/1cll17ge.pdf>
- Arriagada, Irma (2002). "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina". En *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Fernando Carrión (Ed.): 109-138. Quito: FLACSO, OPS/OMS.
- Asociación de Mujeres Jueces del Ecuador (1999). "Evaluación de la aplicación de la ley contra la violencia a la mujer y la familia". Quito: CONAMU. Consultoría no publicada.
- Astudillo, Sonia (2009). "Problemática social del adolescente infractor y propuesta educativa en el centro de internamiento de adolescentes varones en Cuenca (CIAVR) para su desarrollo integral". Tesis previa la obtención del título de Licenciada en Trabajo y Servicio Social. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Balda, Sebastián (2008). "El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000-2007". Tesis previa la obtención de la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales. Quito: FLACSO.

- Baltázar, Rosa Cecilia (2009). "La justicia indígena en el Ecuador". En *Derechos ancestrales: justicia en contextos plurinacionales*, Carlos Espinosa Gallegos-Anda (Ed.): 451-472. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Bardález, Carmela, Catalina Mendoza y Rocío Salgado Carpio (2002). "Seguridad ciudadana". En *Una aproximación a la situación de inequidad de género en el cantón Cuenca*, Carmela Bardález et al.: 175-194. Documento base para sustentar el Plan de Igualdad de Oportunidades. Cuenca: Municipalidad de Cuenca, Universidad de Cuenca, Programa de Estudios de Género.
- Barreno, Gonzalo (2003). "Comisión Permanente de Protección Especial: Programa de Protección Especial". Guayaquil: Escuela de Trabajo Social, UCSG. Monografía no publicada.
- Barreto, Dimitri (2007). "Violencia social". En *La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*, Margarita Velasco (Comp.): 134-144. Quito: Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Benalcázar, Patricio (Ed.) (2004). "Mujeres sin refugio. Mujeres colombianas refugiadas en el Ecuador". Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos.
- Benavides, Gina (2005). "Proceso de reconocimiento de refugio a mujeres colombianas en Ecuador". Monografía de especialización en Derechos Humanos. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Betancourt, Andrea (2008). "El suicidio en el Ecuador: un fenómeno en ascenso". *Boletín Ciudad Segura* 26: 4-9. Quito: FLACSO.
- Bonilla, Adrián (2004). "Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina". En *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase*, Oswaldo Jarrín (Comp.): 87-92. Quito: FLACSO, Fundación ESQUEL.
- Bonilla, Marcelo (2008). *Pluralismo jurídico en Ecuador: hegemonía estatal y lucha por el reconocimiento de la justicia indígena*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter (2002). "La violencia en América Latina y el Caribe". En *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o*

- realidad?*, Fernando Carrión (Ed.): 59-107. Quito: FLACSO, OPS/OMS.
- Camacho, Gloria (2003). *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer, maltrato y abuso sexual*. Quito: CEPAM, CEPLAES.
- _____ (2005). *Mujeres al borde. Refugiadas colombianas en el Ecuador*. Quito: UNIFEM.
- Camacho Z., Gloria y Nelly Jácome V. (2008). "Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador". Quito: CEPLAES.
- Carchi Amay, María Alejandra (2008). "El comportamiento humano y la tipicidad dentro de la teoría del delito". Tesis previa obtención del título de Abogado. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Carrera Cuesta, Juan Carlos (2007). "La defensa del adolescente infractor en el código de la niñez y adolescencia vigente". Tesis previa obtención del título de Doctor en Jurisprudencia. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Carrión, Fernando (2002). "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana". En *Seguridad ciudadana, espejismo o realidad?*, Fernando Carrión (Ed.): 13-58. Quito: FLACSO, OPS/OMS.
- _____ (2004). "La inseguridad ciudadana en la comunidad andina". *Iconos* 18: 109-119. Quito: FLACSO.
- _____ (2006). "Pandilla de lo local a lo global". *Boletín Ciudad Segura* 1:1. Quito: FLACSO.
- _____ (2006a). "Debatir el presupuesto de la seguridad nacional desde la seguridad ciudadana". *Boletín Ciudad Segura* 5: 1. Quito: FLACSO
- _____ (2006b). "Seguridad ciudadana y política". *Boletín Ciudad Segura* 8: 1. Quito: FLACSO.
- _____ (2006c). "Derecho a la justicia". *Boletín Ciudad Segura* 6: 1. Quito: FLACSO.
- _____ (2007a). "Cronología de la violencia". *Boletín Ciudad Segura* 14: 4. Quito: FLACSO.
- _____ (2007b). "Por qué todos los caminos conducen a la miseria del panóptico?". *Revista URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana 'Cárceles'* 1: 5-9. Quito: FLACSO.

- _____ (2007c). “Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?”. *Revista URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana “Policía”* 2: 5. Quito: FLACSO.
- _____ (2008). “Sicariato”. *Boletín Ciudad Segura* 24: 4-9. Quito: FLACSO.
- _____ (2009). “Centros de tolerancia que generan intolerancia”. En *Boletín Ciudad Segura. Regeneración, seguridad y tolerancia*. 30: 1. Quito: FLACSO.
- Carrión, Fernando, Jenny Pontón y Blanca Armijos (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO.
- Carrión, Fernando y Manuel Dammert (Comp.) (2009). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO, MDMQ.
- Carrión, Fernando y Johanna Espín (Comp.) (2009). *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. Quito: FLACSO, MDMQ, ICLEI.
- Carrión, Fernando, Roberto Sempértegui, Nelly Hidrobo, Carlos Arcos, Edison Palomeque y Alexander Terán (2002). “Accidentes y violencia en el Ecuador del siglo XX”. En *El cóndor, la serpiente y el colibrí: la OPS/OMS y la salud pública en el Ecuador del siglo XX*, 362-367. Quito: OPS.
- Castro, José (2004). “Responsabilidad social en la seguridad ciudadana”. En *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase*, Oswaldo Jarrín (Comp.): 69-73. Quito: FLACSO, Fundación ESQUEL.
- Castro, Karina (Comp.) (2000). *Universidad y justicia, reforma procesal penal y sistema médico legal*. Quito: CEIME.
- Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH) (2002). “Los hechos del 22 de Agosto del 2002 en el sector de la Maternidad en Guayaquil”. Guayaquil. Informe no publicado.
- _____ (2002). “Informe sobre presuntos ajusticiamientos en la vía perimetral de Guayaquil”. Guayaquil. Informe no publicado.
- _____ (2003). “Informe: La acción de los agentes de la policía metropolitana y los derechos humanos en el cantón Guayaquil”. Guayaquil. Informe no publicado.

- Celi, Carla y otros (2009). "Cooperación al desarrollo en la frontera norte, una mirada desde Sucumbíos 2000-2007". Quito: CIUDAD, Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador.
- Centro de Documentación en Derechos Humanos "Segundo Montes Mozo SJ" (2001). "Los derechos humanos en la frontera colombo-ecuatoriana. Cronología de la crisis humanitaria y la militarización de la frontera". Quito.
- Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM-Guayaquil) (2000). "Estudio de caso regional: la ruta crítica seguida por mujeres afroecuatorianas afectadas por violencia intrafamiliar". Guayaquil: CEPAM. Informe no publicado.
- Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM) (2007). "Conociendo ... exigimos nuestros derechos: guías de capacitación sobre violencia intrafamiliar y derechos de familia". Guayaquil: CEPAM.
- Cerbino, Mauro (2002). "Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras". En *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Fernando Carrión (Ed.): 399-433. Quito: FLACSO, OPS/OMS.
- _____ (2004). *Pandillas juveniles: cultura y conflicto de la calle*. Quito: Editorial El Conejo, Abya Yala.
- _____ (2005). "Maniqueísmo y personalización en el encubrimiento periodístico de acontecimientos violentos: el caso Fybeca en el diario El Universo de Guayaquil". En *Violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana*, Mauro Cerbino (Ed.): 101-128. Quito: FLACSO.
- _____ (2007). "Jóvenes, cuerpos y violencias". *Revista Anaconda: Cultura y Arte* 8: 8-19.
- Cerbino, Mauro, Cynthia Chiriboga y Carlos Tutivén (2000). *Culturas juveniles: cuerpo, música, sociabilidad y género*. Guayaquil: Abya Yala, Convenio Andrés Bello.
- Cevallos Tejada, Francisco (2003). "Una mirada al nuevo enemigo social: las pandillas juveniles". *Íconos* 15: 114-122. Quito: FLACSO.
- Chauvin, Juan Pablo (2008). "Un divorcio inconveniente. Seguridad ciudadana y transporte urbano". *Boletín Ciudad Segura* 23: 4-9. Quito: FLACSO.

- Chávez, Gardenia y Miriam Garcés (Eds.) (2000). *El derecho a la reparación en el procesamiento penal*. Serie Investigación # 3. Quito: INREDH, CEPAM.
- Chávez, Gina y Fernando García (2004). *El derecho a ser: diversidad, identidad y cambio. Etnografía jurídica indígena y afroecuatoriana*. Quito: FLACSO.
- Chávez, Nashira (2007). *Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración. post 9/11*. Quito: FLACSO.
- Checa, Fernando (2008). *De Angostura a las computadoras de Uribe: prensa escrita y crisis de Marzo*. Quito: Abya Yala.
- Checa Montúfar, Fernando (2003). *El Extra: las marcas de la infamia, aproximaciones a la prensa sensacionalista*. SM (28). Quito: UASB, CEN, Abya Yala.
- Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes en el conflicto armado en Colombia, y Coalición para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados (COALICO/ Child Soldiers) (2007). "Informe Conflicto Armado en Colombia. Fronteras: La Infancia en el Límite". Febrero. Bogotá.
- Coba, Lisset y Susy Garbay (2003). *La muerte social*. Programa Andino Democracia y Derechos Humanos. Quito: INREDH. Borrador no publicado.
- Comité Interinstitucional contra las Fumigaciones (CIF) (2002). "Impactos en el Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Departamento del Putumayo dentro del Plan Colombia". Quito.
- _____ (2003). "Impactos en el Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Departamento del Putumayo dentro del Plan Colombia". Quito.
- Comité Pro Refugiados (2006). "Acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y jóvenes refugiados y solicitantes de refugio, localizados en el área urbana de los cantones Quito y Santo Domingo de la Provincia de Pichincha". Quito.
- _____ (2007). "Línea de Base con indicadores en torno a las condiciones de acceso, ubicación, permanencia, y tipo de matrícula en el sistema educativo del país de los niños, niñas y jóvenes en situación de refugio que se encuentra en la zona urbana de los cantones Esmeraldas y San Lorenzo". Quito.

- Comisión Científica Ecuatoriana (2007). "El sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana". Quito.
- Comisión de la Verdad (2010). "Informe de la Comisión de la Verdad. Ni silencio ni impunidad. Relatos de Casos". Período 1988-2008. Quito.
- Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) (2001). "Indicadores de género: seguimiento y evaluación del programa de Acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la plataforma de Beijing". Quito: CONAMU.
- _____ (2004) "Los derechos humanos de las mujeres ecuatorianas: 10 años después". Beijing +10. Quito: CONAMU.
- _____ (2006). "Plan Nacional para combatir la trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes y la explotación sexual y laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores". Quito: CONAMU.
- _____ (2007). "Programa erradicación del delito sexual en el sistema educativo: Acuerdo 3393, incluidas reformas del Acuerdo No. 196 de mayo 30, 2007" Quito: CONAMU.
- Concha-Eastman, Alberto (2002). "Salud, violencia e inseguridad". En *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Fernando Carrión (Ed.): 503-520. Quito: FLACSO, OPS/OMS.
- Cordero, Carolina y María José Cordero (2006). "Discriminación social de homosexuales masculinos en la ciudad de Cuenca". Tesis previa la obtención del título de Licenciadas en Psicología Clínica. Cuenca: Universidad del Azuay, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, Escuela de Psicología Clínica.
- Cordero Velásquez, Tatiana (2003). "La pertinencia de modelos de atención específicos para mujeres afro-ecuatorianas e indígenas afectadas por la violencia intrafamiliar". Consultoría realizada para la OPS/OMS. Informe no publicado.
- Cordero Velásquez, Tatiana y Gloria Maira Vargas (2001). "A mí también. Acoso y abuso sexual en colegios del Ecuador. Discursos opuestos y prácticas discriminatorias". Quito: CONAMU, CPM/TCM.

- Cordero Velásquez, Tatiana et al. (2001). *La industria del sexo local: cultura marginalidad y dinero*. Quito: CPM/TCM.
- Cordero Velásquez, Tatiana y Montserrat Sagot (2001). “Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes” (Protocolo de investigación). Quito: CPM/TCM.
- Córdova, Marco (2006). “La respuesta sobre seguridad ciudadana en el debate electoral”. *Boletín Ciudad Segura* 8: 4-9. Quito: FLACSO.
- _____ (2007). “Percepción de inseguridad: una aproximación transversal”. *Boletín Ciudad Segura* 15: 4-9. Quito: FLACSO.
- Corporación Mujer a Mujer (1998). “Diagnóstico de la situación integral de las comisarías de la Mujer y la Familia y ONG contrapartes en las ciudades de Yantzatzta, Loja, Azogues, Quito”. Quito: CONAMU. Consultoría no publicada.
- _____ (2007). “Hablemos con las niñas y niños”. Guía teórico práctica sobre prevención y detección de víctimas de abuso sexual. Cuenca: Corporación Mujer a Mujer.
- Corporación Utopía (2000). “Proyecto Fortalecimiento de la Comisarías de la Mujer y la Familia”. Quito: CEPAM.
- _____ (2001). “Derechos humanos, género y desarrollo local”. (Sistematización). Quito: MDMQ, Corporación Utopía.
- CORPOSEGURIDAD (2006). *Estilos de vida y seguridad. Estudio sobre adolescentes y jóvenes del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: CORPOSEGURIDAD.
- Crespo, Daniel (2006). “La institución del refugio en el Ecuador y la crisis colombiana: respuestas y limitaciones estatales”. Tesis previa la obtención de Magíster en Relaciones Internacionales. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Crespo, María Cristina (2005). “Estudio sobre la incidencia del acoso sexual desde docentes hacia estudiantes, en la educación universitaria en la ciudad de Cuenca en el año 2003- 2004”. Tesis previa la obtención del título de Maestría en Docencia Universitaria. Cuenca: Universidad del Azuay.
- Cuesta Zapata, Salomón y Patricio Trujillo Montalvo (1999). *La frontera de fronteras: Putumayo: violencia, narcotráfico y guerrilla*. Quito: Abya Yala.

- Cueva, Cristina (2006). "Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana". Tesis previa la obtención de Maestría en Relaciones Internacionales. Quito: FLACSO.
- Curbelo, Nelsa (2004). "Expresiones culturales de las pandillas". Disponible en: http://www.ucm.es/info/solidarios/ccs/articulos/america_latina/expresiones_culturales_de_las_pandillas.htm, visitada el 20 de octubre de 2010.
- _____ (2007). "Pandillas". *Revista: Anaconda: Cultura y Arte* 8: 8-19.
- Cuvi Sánchez, María (1999). "Violencia contra las mujeres: la ruta crítica en Ecuador". Quito: OPS/OMS.
- Dammert, Lucía (2005). "Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile". En *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL. (<http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/9/lc11439/lc11439.pdf>).
- Dammert, Manuel (2007). "Fútbol y violencias en el Ecuador: espectáculo y análisis". *Boletín Ciudad Segura* 20: 4-9. Quito: FLACSO.
- De la Cruz, Carmen (2007). "Género y frontera norte: Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte del Ecuador". Quito: UNIFEM.
- Díaz Jácome, Jaime Eduardo (2008). "La criminología y el sujeto activo del delito". Tesis previa la obtención del título de Doctor en Jurisprudencia. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Dirección Nacional de Rehabilitación Social (2005). *Boletín estadístico: el sistema penitenciario ecuatoriano en cifras 2004-2005*. Quito: Dirección Nacional de Rehabilitación Social.
- Dupret, Marie-Astrid (2005). *Delincuencia juvenil. Hacia una política de rehabilitación*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana, Ediciones Abya Yala.
- Erazo Espinosa, Jaime y Oscar Raúl Ospina (2009). "Ciudad afuera, mercado al centro, vivienda adentro". *Boletín Ciudad Segura* 33: 4-9. Quito: FLACSO.
- Ernst, Miriam (2002). "Ser mujer un factor de riesgo". *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Fernando Carrión (Ed.): 435-448. Quito: FLACSO, OPS/OMS.
- Eskola Torres, Gladys (2002). "Apuntes sobre violencia de género, la necesidad de un nuevo orden simbólico". En *Trabajos de Docentes* 01. Cuenca: Programa de Estudios de Género, Universidad de Cuenca.

- Espín, Johanna (2008). "Delitos contra la propiedad: el mayor problema de inseguridad ciudadana en el DMQ". *Boletín Ciudad Segura* 28: 4-9. Quito: FLACSO.
- _____ (2009). "Observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana". En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Fernando Carrión y Johanna Espín (Comp.): 179-194. Quito: FLACSO, MDMQ, ICLEI.
- Espinosa, Roque (Ed.) (2008). *Las fronteras con Colombia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Espinoza, Lobsang (2004). *El espectáculo necrófilo, su discurso al descubierto*. Quito: Textos y Contextos.
- Esquetini, Patricia (Coord.) (s/f). "Investigación género y procedimiento penal". Quito: Fondo Justicia y Sociedad, Convenio USAID-ESQUEL.
- FACSO (2004). "Estudio de racismo en los diarios el Comercio y el Universo". Quito: FACSO-UCE.
- FLACSO (2001). "Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en Ecuador: un paso hacia la definición de políticas públicas". *Íconos Revista de Ciencias Sociales* 11: 68-79. Quito: FLACSO, Equipo Políticas Públicas.
- _____ (2008). "Ajusticiamiento popular en tiempos de la seguridad ciudadana". *Íconos Revista de Ciencias Sociales* 31: 57-69.
- Flores Aguirre, Xavier A. (2007). "La detención en firme: crítica de un continuo fraude la Constitución y a la ley de la República del Ecuador". *Revista URVIO 'Cárceles' 1*: 23-30. Quito: FLACSO.
- Fuentes Tenorio, Elvis (2006). "Sistema penitenciario y su crisis en el Ecuador". Esmeraldas.
- Fundación María Guare (1999). "Diagnóstico de la situación integral de las comisarías de la Mujer y la Familia y sus ONG contrapartes en las ciudades de Riobamba, Machala, Santo Domingo y Quevedo". Quito: CONAMU. Consultoría no publicada.
- Fundación Paul Rivet (2004). "Diagnóstico sobre la realidad juvenil: armonizando con la juventud". Cuenca: Proyecto Pacto Educativo Paz y Vida, Pro-Justicia, Corporación SER PAZ, Banco Mundial. Encuesta no publicada.

- Galarza, Andrés (2006). "Características de la violencia en el fútbol en la ciudad de Cuenca, 2005-2006". Tesis previa la obtención del título de Psicólogo Clínico. Cuenca: Universidad de Cuenca, Facultad de Ciencias Médicas.
- Gallardo León, Claudio (2010). "Las encuestas de victimización en el Ecuador". *Boletín Ciudad Segura* 37: 4-9. Quito: FLACSO.
- Gallardo, Claudia (2003). "Resultados del procesamiento y análisis de la información de la encuesta Consumo de drogas, enfermedades de transmisión sexual y otras problemáticas de los Centros de Rehabilitación Social de Quito y Guayaquil". Quito: Fundación Esperanza. Informe no publicado.
- Gallardo Román, José (2005). *El Plan Colombia y sus efectos sobre el Ecuador*. Quito: Eskeletra.
- Gamboa, Rodolfo (2008). "Informe sobre las armas de fuego y municiones en la frontera norte del Ecuador". Quito: Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte.
- Garcés, Chris (2004). "Exclusión constitutiva: las organizaciones pantalla y lo anti-social en la renovación urbana de Guayaquil". *Íconos Revista de Ciencias Sociales* 20: 53-63. Quito: FLACSO.
- García, Paco (2009). "Registro de datos en temas de seguridad ciudadana, el caso del OMSC". En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Fernando Carrión y Johanna Espín (Comp.): 49-70. Quito: FLACSO, MDMQ, ICLEI.
- García, Fernando (2002). *Formas indígenas de administrar justicia: estudios de caso de la nacionalidad quichua ecuatoriana*. Quito: FLACSO.
- Gavilanes, Sofía (2009). "La seguridad ciudadana y los gobiernos locales: análisis del Observatorio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito". Tesis para la obtención del título de Licenciatura en Sociología y Ciencias Políticas. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Godnick, William (2008). "Diagnóstico sobre violencia armada y armas pequeñas". Quito: Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte.
- Gómez Santos, Rosario y Lola Valladares (2000). *Las redes, acción colectiva contra la violencia a la mujer y el maltrato infantil*. Quito.

- Gómez, Claudia (2008). "Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana". En *Seguridad multidimensional en América Latina*, Freddy Rivera (Comp.): 369-394. Quito: FLACSO.
- González Méndez, Ximena (2007). "Modelo ecológico de la violencia conyugal". Tesis previa la obtención del título de Licenciada en Psicología Clínica. Cuenca: Universidad del Azuay.
- González, Laura (2009). *Fronteras en el limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos.
- _____ (2010). "Militarismo en el San Miguel. Los imaginarios sobre los grupos armados". Tesis previa la obtención del título de Licenciada en Antropología. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Goyes, Solanda y Galo Granda (2002). "Modelo de gestión de los juzgados de familia y contravención de violencia intrafamiliar". Quito: CONAMU. Consultoría no publicada.
- Granizo Castillo, José Orlando (2006). *Adolescentes infractores*. Riobamba: Cámara Ecuatoriana del Libro - Núcleo de Pichincha.
- Guayasamín, Alioska (2003). "Diagnóstico situacional de la seguridad ciudadana en la ciudad de Quito". Quito: Marcha Blanca. Documento no publicado.
- Guayasamín Cruz, Soledad y Miriam Moya Herrera (2000). "Ser de coyote, una condición para migrar como ilegales: migración y violencia sexual". En *IV Encuentro de universidades de la subregión andina. Género, realidad andina*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Guerrero Cedeño, Sheyla Jecenia (2006). "Hacia la seguridad ciudadana en el efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales". Tesis previa a la obtención del título de Doctora en Jurisprudencia. Guayaquil: Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- Gutiérrez, Silvana (2008). "Seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito". Tesis previa la obtención del título de Licenciada en Ciencias Jurídicas. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Guzmán, Alicia (2005). *El impacto del Plan Colombia a la asistencia internacional en Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos 1998-2001*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

- Guzmán, Marco Antonio (2003). *Los derechos sociales, culturales, y económicos en el Ecuador*. Quito: UCE.
- Herrera, Gioconda (Coord.) (2000). *Las fisuras del patriarcado: reflexiones sobre feminismo y derecho*. Quito: FLACSO.
- INNFA (2008). *La violencia en la televisión*. Quito: INNFA.
- INREDH (2000). “Conferencia regional sobre la situación carcelaria en la región Andina”. Quito: INREDH.
- _____ (2001). “La Corte Penal Internacional”. *Serie capacitación* 8. Quito: INREDH.
- Izquierdo, Oscar (2005). “Consecuencias del conflicto colombiano para la agenda de seguridad del Ecuador”. En *La seguridad del Ecuador: del 11 de Septiembre al Plan Patriota*, Javier Ponce (Comp.): 129-169. Quito: Abya Yala.
- Jara Tapia, Cecilia Janet (2007). “El secuestro express y su tipificación como delito en el código penal ecuatoriano”. Tesis previa la obtención del título de Doctor en Jurisprudencia. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Jaramillo Fernández, Silvia Carola (2009). “Breve análisis en la nueva constitución ecuatoriana de la familia, género y derechos humanos”. Tesis previa la obtención del título de Abogado. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Jaramillo, Grace (Comp.) (2009). *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: FLACSO, OEA, PNUD.
- Jarrín, Oswaldo (2004). “La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos”. En *Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana*. *Revista Nueva Sociedad* 191: 147-156, mayo-junio.
- _____ (Comp.) (2004). *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase*. Quito: FLACSO, Fundación ESQUEL.
- _____ (Coord.) (2005). *Políticas públicas de seguridad ciudadana. Proyecto de ley de seguridad y convivencia ciudadana*. Quito: FLACSO.
- Jiménez, Johnny (2007). “La población colombiana refugiada en Ecuador 2000-2006”. Tesis previa la obtención del título de Maestría en Relaciones Internacionales. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Lalama, Gustavo (2007). “Privatización y seguridad ciudadana”. *Boletín Ciudad Segura* 7: 4-9. Quito: FLACSO.

- Lalama H., Gustavo A. y Lautaro Ojeda Segovia (2009). "Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad" En *Economía política de la seguridad ciudadana*, Fernando Carrión y Manuel Dammert (Comp.): 327-350. Quito: FLACSO.
- Lanas Medina, Elisa (2001). "El enfrentamiento de la VIF en Ecuador: diagnóstico de una década". CLADEM-Ecuador. (<http://www.cladem.com/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/ecuador.asp>).
- Langlois, Denis y Pedro Mahecha (2000). *Misión internacional de observación: las cárceles en Ecuador*. Quito: FIDH.
- Larreátegui, Paulina (2008). "La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador". En *Seguridad multidimensional en América Latina*, Freddy Rivera. Quito: FLACSO, Ministerio de Cultura.
- Lauret, Sander (2009). *La frontera norte ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano: las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño*. Quito: Abya Yala.
- León, Guadalupe (2004). *Seguridad jurídica y transparencia*. Quito: CEI-ME.
- Logroño Julieta (2009). "Situación de acoso, abuso, y otros delitos sexuales en el ámbito de la educación superior. Caso Universidad Central del Ecuador" Quito: CONAMU.
- López, Tania (2005) "Contexto y situación de las mujeres colombianas refugiadas en Ecuador". En: *Migración, desplazamiento forzado y refugio*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos Humanos.
- Maldonado, Adolfo (2003) *Daños genéticos en la frontera de Ecuador por las fumigaciones del Plan Colombia*. Informe de Investigación. Quito.
- Maluf, Alejandra (2003). *Por su propio bien: investigación sobre las causas, formas y consecuencias del maltrato infantil*. Quito: Gráficas Iberia.
- _____ (2007). "Invisibles y extraviados. De instituciones y sujetos en la violencia escolar". *Boletín Ciudad Segura* 13: 4-9. Quito: FLACSO.

- Marchán, Cornelio (2004). "La seguridad ciudadana a partir de la justicia". En *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase*, Oswaldo Jarrín (Comp.): 65-67. Quito: FLACSO, Fundación ESQUEL.
- Martínez González, Reina (2002). "Proyecto de Talleres de Capacitación dirigidos al personal del INNFA UTD, Guayas". Guayaquil: Escuela de Trabajo Social, UCSG. Monografía no publicada.
- Masache Masache, Mónica (2004-2005). "Estudio de maltrato infantil por abandono de niños y niñas que ingresan a la fundación científica REMAR". Tesis previa la obtención del título de Licenciado en Trabajo y Servicio Social. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Masapanta Gallegos, Christian (2009). "El derecho indígena en el contexto constitucional ecuatoriano: entre la exigibilidad de derechos y reconocimiento del pluralismo jurídico". En *Derechos ancestrales: justicia en contextos plurinacionales*, Carlos Espinosa Gallegos-Anda (Ed.): 409-450. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Medina Estupiñán, María del Pilar (2004). "Maltrato a la mujer en la edad de 15 a 25 años por parte de sus esposos o convivientes". Tesis previa la obtención del título de Licenciada en Trabajo Social. Esmeraldas: Universidad Luis Vargas Torres.
- Mendoza Eskola, Catalina (2002a). *Políticas públicas para la infancia y adolescencia desde la equidad de género*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- _____ (2002b). "Por el derecho a vivir sin violencia. Propuesta de un sistema de indicadores para la atención a niños/as y adolescentes víctimas de violencia y maltrato". En *Género y Desarrollo 02*. Cuenca: Programa de Estudios de Género, Universidad de Cuenca.
- _____ (2002c). "Definiciones y clases de maltrato infantil". En *Manual de normas y procedimientos legales en el maltrato*. Cuenca: Sirepanm.
- Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades (2008). "Agenda de seguridad, soberanía y democracia". Quito: Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades.
- _____ (2008). "Plan de seguridad ciudadana". Quito: Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades.

- _____ (2008). “Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador No. 1527”. Quito: Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades.
- _____ (2008). “Plan para la erradicación de la violencia de género hacia niñez, adolescentes y mujeres”. Decreto Ejecutivo No. 620”. Quito: Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2008). “Seguridad, justicia y derechos humanos”. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Misión Internacional (2005). “Observaciones de la Misión Internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia”. Quito.
- Montalvo, Pedro (2007). “Costos de la violencia en el Distrito Metropolitano de Quito”. *Boletín Ciudad Segura* 18: 4-9.
- Montiel Panchana, Karina (2002). “Proyecto de medidas de prevención para evitar casos de reincidencia de niños perdidos en Guayaquil”. Guayaquil: Escuela de Trabajo Social, UCSG. Monografía no publicada.
- Montúfar, César (2003). “El Ecuador entre el Plan Colombia y la Iniciativa Andina: del enfoque de los ‘efectos’ a una perspectiva de regionalización”. En *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*, César Montúfar y Teresa Whitfield (Comp.): 205-268. Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Morales Murillo, Marco Patricio (2006). “Programa para mejorar la atención a los usuarios de las comisarías del cantón Cuenca”. Tesis previa la obtención del Diplomado Superior en Gerencia de Gobiernos Seccionales. Cuenca: Universidad del Azuay. Instituto de Régimen Seccional IERSE.
- Moreano, Elizabeth (2005). “Evaluación de la política de seguridad de la frontera norte de Ecuador”. En *La seguridad del Ecuador: del 11 de Septiembre al Plan Patriota*, Javier Ponce (Comp.): 171-190. Quito: FLACSO.
- Moreano, Hernán (2005). *Colombia y sus vecinos, frente al conflicto armado*. Quito: Abya Yala, FLACSO.
- Moreno, Ana (2006). “Estudio del realismo social en las cárceles de Quito”. Tesis previa la obtención del título de Licenciada en Ciencias Jurídicas. Quito: PUCE.

- Movimiento de Mujeres de Sucumbíos (2008). "Agenda de Mujeres de Sucumbíos". Lago Agrio: UNIFEM, PDP, FN.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2007). "Femicidio o el riesgo mortal de ser mujer: estudio exploratorio en el Distrito Metropolitano de Quito". Quito.
- Muñoz Moreno, Lucía Paola (2008). "Construir el buen trato a niñas y niños en la ciudad de Cuenca, mediante el Sirepanm y el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia a través de una campaña de Relaciones Públicas, Marketing, ATL y BTL". Tesis previa la obtención del título de Licenciada en Comunicación Social y Publicidad. Cuenca: Universidad del Azuay, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, Escuela de Comunicación Social.
- Narváez A., Jorge, Bernardo Vega, Andrea Espinoza, Catalina Sacoto C. y Edwin Jaramillo (2008). "Violencia contra la mujer en pacientes hospitalizados en el departamento de obstetricia del Hospital Vicente Corral Moscoso, Cuenca". Cuenca: Colegio de Médicos del Azuay, Departamento de Ginecología y Obstetricia: Facultad de Ciencias Médicas Universidad de Cuenca, ATENEO, Colegio de Médicos del Azuay.
- Navarro, Guillermo (2000) *Plan Colombia: ABC de una tragedia*. Quito: Ediciones Zitra.
- Novillo Rameix, Nathalia (2001). "Fenómenos ligados al cambio de las políticas públicas: el caso del INNFA". *Íconos Revista de Ciencias Sociales* 11: 60-67. Quito: FLACSO.
- Núñez, Jorge (2006). "Cacería de brujos: drogas 'ilegales' y sistema de cárceles en el Ecuador". Tesis presentada previa la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos. Quito: FLACSO.
- _____ (2007). "La crisis del sistema penitenciario en el Ecuador". *Boletín Ciudad Segura* 1: 4-9. Quito: FLACSO.
- Observatorio Internacional por la Paz (2002). "Testimonios de frontera". Primer informe. Quito.
- _____ (2004). "Testimonios de frontera". Segundo informe. Quito.
- Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2003). "Informe No. 2". Quito: MDMQ.

Bibliografía

- _____ (2005). "Informe No. 5". Quito: MDMQ.
- _____ (2005). "Informe No. 6". Quito: MDMQ.
- _____ (2006). "Informe No. 7". Quito: MDMQ.
- _____ (2006). "Informe No. 8". Quito: MDMQ.
- _____ (2007). "Informe No. 9". Quito: MDMQ.
- _____ (2007). "Informe No.10". Quito: MDMQ.
- _____ (2008). "Informe No.11". Quito: MDMQ.
- _____ (2008). "Informe No.13". Quito: MDMQ.
- Observatorio de Seguridad Ciudadana de Carchi (2007). *Boletín No. 1 del Observatorio de Seguridad Ciudadana*. Quito: FLACSO, GPC, ICLE.
- Ojeda, Lautaro (2006). "Gobiernos locales y seguridad ciudadana". En *Seguridad ciudadana, sociedad y Estado*, Lautaro Ojeda (autor): 100-151. Quito: Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- _____ (2008). "Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana". *Boletín Ciudad Segura* 12: 4. Quito: FLACSO.
- Ojeda, Virginia, Carmen Tenorio y María Gruezo (2006). "Factores que generan el maltrato infantil de los niños, niñas y adolescentes de 8 a 14 años que trabajan en los parques Roberto Luis Cervantes y 20 de Marzo de la ciudad de Esmeraldas". Esmeraldas: Universidad Luis Vargas Torres.
- Orellana Serrano, Beatriz (2000). "La justicia presa: investigación de la violencia doméstica en la administración de justicia". Cuenca: Corporación Mujer a Mujer, Convenio USAID, CEPAM.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2004). "Fortalecimiento del sector salud del Ecuador para atender a la población refugiada". Quito.
- _____ (2006). "Línea de base en salud de las provincias de la frontera norte del Ecuador". Quito.
- Ortega Velastegui, Bernardo Diógenes (2009). "Plagio y secuestro de personas". Tesis previa la obtención del título de Doctor en Jurisprudencia. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Padilla, Marcia (2006). *Implementación de políticas públicas en el Ecuador para combatir los delitos de trata de personas*. Quito: UASB-Curso de Especialización Derecho Procesal.

- Páez, Alexei (2004). "Hacia una propuesta de política pública de seguridad ciudadana". En *Memoria del proyecto: política pública de seguridad Ciudadana: primera fase*, Oswaldo Jarrín (Comp.): 129-135. Quito: FLACSO, Fundación ESQUEL.
- Páez Iturralde, Dayana (2002-2003). "Globalización, pobreza y determinantes sociales de la seguridad ciudadana en Cuenca". Tesis previa la obtención del título de Abogado. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Palomeque Vallejo, Edison (2002). "Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador". En *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Fernando Carrión (Comp.): 235-258. Quito: FLACSO, OPS/OMS.
- Parra, Juan Carlos (2008). "Análisis económico del comercio ilícito en el DMQ". *Boletín Ciudad Segura* 29: 4-9. Quito: FLACSO.
- Pérez, Carlos (2006). *Justicia indígena*. Cuenca: Universidad de Cuenca, Colegio de Abogados del Azuay.
- Pérez, Carmen Rosa (2004). "La situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador". En *Globalización, migración y derechos humanos*. Quito: Programa Andino de Derechos Humanos.
- Pinos Chiriboga, James (2006-2007). "Derechos de la mujer en la legislación ecuatoriana y en las leyes, reglamentos y convenios internacionales". Tesis previa la obtención del título de Doctor en Jurisprudencia. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Ponce, Javier (Ed.) (2005). *La seguridad del Ecuador: del 11 de septiembre al plan patriota*. Quito: Abya Yala.
- Pontón, Daniel (2004). "Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito 2000-2004". En *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Lucía Dammert (Ed.): 353-373. Valparaíso, Chile: Ilustre Municipalidad de Valparaíso- Red 14. Seguridad Ciudadana en la Ciudad.
- _____ (2005). "Los fundamentos teóricos del debate político de la seguridad ciudadana en América Latina". Tesis previa la obtención del título de Licenciado Ciencias Políticas. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- _____ (2006). "Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana". *Boletín Ciudad Segura* 10: 4. Quito: FLACSO.

- _____ (2006a). “La privatización de la seguridad en el Ecuador: impactos y posibles escenarios”. *Boletín Ciudad Segura* 7: 4-9. Quito: FLACSO.
- _____ (2008a). *La violencia y sus cifras en la frontera norte*. Quito: s/e.
- _____ (2008b). “La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido”. *Seguridad multidimensional en América Latina*, Freddy Rivera (Comp.): 395-412. Quito: FLACSO.
- _____ (2009). *Policia comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (Comp.) (2008). *Seguridad ciudadana: escenarios y efectos*. Quito: FLACSO, MDMQ.
- _____ (Comp.) (2010). *Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO, MDMQ.
- Pontón, Jenny y Andreina Torres (2007). “Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas”. *Revista URVIO* 1: 37-56. Quito: FLACSO.
- Pontón, Jenny (2007). “Difusión de la violencia en el Ecuador: ¿hasta dónde informar?”. *Boletín Ciudad Segura* 15: 4-9. Quito: FLACSO.
- _____ (2008a). “Femicidio en el Ecuador”. *Boletín Ciudad Segura* 30: 4-9. Quito: FLACSO.
- _____ (2008b). “Crónica roja en los medios de comunicación ecuatoriana: ¿un problema de seguridad ciudadana?”. *Revista URVIO* “Medios” 5: 69-81.
- Porras, Angélica, Laura Luisa Cordero y Carolina Portaluppi (2002). “Tu voz es nuestra fuerza”. Quito: CEPAM, Pro-justicia.
- Prieto, Mercedes, Clorinda Cuminao, Alejandra Flores, Gina Maldonado y Andrea Pequeño (2006). “Respeto, discriminación y violencia: mujeres indígenas en Ecuador (1990-2004)”. En *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres étnicas*, Nathalie Lebón y Elizabeth Maier (Comp.). México: UNIFEM.
- PRO-DH (2001). “La explotación sexual infantil en Quito: una visión sobre la prostitución adolescente en la ciudad de Quito”. Quito: Colectivo Pro Derechos Humanos.

- Programa Estudios de la Ciudad (2007). “La situación de armas de pequeño calibre y la población civil del Ecuador”. *Boletín Ciudad Segura* 2: 4-9. Quito: FLACSO.
- _____ (2009). *Boletín Fronteras* 1. Quito: FLACSO, IDRC.
- _____ (2010). *Boletín Fronteras* 3. Quito: FLACSO, IDRC.
- Proyecto Observatorio del derecho de las mujeres a una vida sin violencia (2004). “Sistematización de casos de delitos sexuales y violencia intrafamiliar”. Quito: CEPLAES. Documento no publicado.
- Quintero, Lucrecia, Tania Franco y Gladys Riasco (2008). “Incidencia de los factores sociales, políticos, económicos y familiares que influye en los adolescentes a tomar el camino de las pandillas”. Sectores de análisis barrios Santa Martha 1 e Isla Piedad de la ciudad de Esmeraldas, en el periodo comprendido del 2007-2008. Tesis previa la obtención del título de Licenciados en Sociología. Esmeraldas: Universidad Luis Vargas Torres.
- Reyes, Hernán et al. (2008). “La complejidad del fenómeno del suicidio”. En *Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana*. Informe 11:114-167. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Reyes Salazar, Natacha y Gloria Camacho (2001). *Violencia contra las mujeres y las niñas*. Situación del Ecuador 1995-1999. Quito: PNUD, CONAMU.
- Riaño, Pilar y Marta Inés Villa (2008). “El refugio en Ecuador: las fronteras de no reconocimiento; los colombianos en situación de refugio en Ecuador”. En *Poniendo tierra de por medio: migración forzada de colombianos en Colombia*, Ecuador y Canadá, Riaño, Pilar y Marta Villa (Ed.): 222-278. Medellín: Corporación Región, The University of British Columbia.
- Ricaurte, Ana (2001). “Alternativas de la orientación psicoanalítica lacaniana al abordaje psicológico a mujeres en situación de maltrato, en el marco de una atención institucional”. Guayaquil: María Guare y UCSG. Investigación no publicada.
- Rivera, Freddy (2004). “Estrategia nacional de seguridad ciudadana; lo local y lo nacional”. En *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase* Oswaldo Jarrín (Comp.): 151-155. Quito: FLACSO, Fundación ESQUEL.

- _____ (Comp.) (2008). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Rivera, Freddy, Hernando Ortega, Paulina Larreátegui y Pilar Riaño-Alcalá (2007). *Migración forzada de colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá*. Medellín: Corporación Región, FLACSO, UBC.
- Rodas, Susana (2006). *Refugiadas y trabajadoras. Las condiciones laborales de las mujeres en situación de refugio*. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos.
- Román Muñoz, Miriam (2008). "Relación entre convivencia y seguridad ciudadana". En *Seguridad multidimensional en América Latina*, Freddy Rivera (Comp.): 395-412. Quito: FLACSO.
- Romero, Alva, María Romero y Adriana Saula (2007). "Alcoholismo y violencia intrafamiliar de los pacientes adultos que acuden al Comité de Área No. 18". Tesis previa la obtención del título de Enfermería. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Roura, María Sol y Monserrat Suárez (2002). *Acciones de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar*. Cuenca: SENDAS.
- Ruiz, Oswaldo (2005). "La justicia indígena en el Ecuador: pautas para una compatibilización con el derecho estatal". En *Aportes andinos sobre derechos humanos. Investigaciones monográficas*, César Gamboa et al.: 53-92. Quito: Abya Yala.
- Salazar Canelos, Pablo y Alexandra Lastra (2008). "El presupuesto de la seguridad". *Boletín Ciudad Segura* 5: 4-9. Quito: FLACSO.
- Salgado, Judith (Comp.) (2002). *Justicia indígena: aportes para un debate*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Embajada Real de los Países Bajos, Ediciones Abya Yala.
- Salgado, Rocío (2000). "La Ley 103 contra la violencia a la mujer y la familia y la administración de justicia". En *Las fisuras del patriarcado: reflexiones sobre feminismo y derecho*, Gioconda Herrera (Comp.): 121-124. Serie Ágora. Quito: FLACSO.
- _____ (2002). *La puerta estrecha*. Cuenca: Corporación Mujer a Mujer, Projusticia.

- Samaniego, Juan (2002). *Sistematización: pandillas, una apuesta por la esperanza. Los aportes de la comunicación y la teoría actitudinal de jóvenes en pandillas de Guayaquil*. Quito: Fundación ESQUEL.
- Samo, Sara (2007). "Violencia doméstica contra la mujer: concepciones y respuestas en América Latina". Tesis previa la obtención de Maestría en Relaciones Internacionales con Mención en Negociaciones Internacionales Manejo de Conflictos. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Sánchez Parga, José (2004). *Orfandades infantiles y adolescentes. Introducción a una sociología de la infancia*. Quito: UPS.
- Santillán, Alfredo y Soledad Varea (2007). "Estrategias y políticas de inclusión (¿asimilación?) de pandillas en Ecuador: dos modelos de ciudades, dos visiones sobre las potencialidades de los/as jóvenes pandilleros/as". *Revista URVTO*: 23-30. Quito: FLACSO.
- Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (Ed.) (2007). *Ciudad segura. Debates sobre seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO, MDMQ.
- _____ (2008). "Ajusticiamiento popular en tiempos de la seguridad ciudadana". *Boletín Ciudad Segura* 22: 4-9. Quito: FLACSO.
- _____ (2009). "El aporte de los métodos cualitativos para comprender la violencia". En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Fernando Carrión y Johanna Espín (Comp.): 73-87. Quito: FLACS, MDMQ, ICLE.
- _____ (2010). "Aportes para una agenda ampliada de investigación". En *Nuevas problemáticas de seguridad ciudadana*, Jenny Pontón y Alfredo Santillán (Comp.): 15. Quito: FLACSO, Municipio Metropolitano de Quito.
- Schlenker Galindo, Herbert Alejandro (2008). "Escrituras de violencia: relato y representación del sicario". Tesis previa la obtención de Maestría en Estudios de la Cultura. Mención en Comunicación. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Segura Villalba, Maritza (2006). "La violencia de género: un problema de seguridad ciudadana". *Boletín Ciudad Segura* 10: 4-9. Quito: FLACSO.
- Segura Villalba, Maritza y Rosario Gómez Santos (2001). *Abuso sexual en la adolescencia*. Quito: FIPA.

- SERPAJ (2000). "Factores que llevan a los jóvenes integrar las pandillas en Guayaquil". Quito.
- SER PAZ (2003-2004). "Violencia armada y porte de armas". Investigación realizada con el apoyo de Save the CHILDREN y COAV. Quito.
- _____ (2004). "Censo. Caminando con los jóvenes". Guayaquil: SER PAZ, ZUMAR, Municipio de Guayaquil, Facultad de Psicología-Universidad de Guayaquil. Encuesta no publicada.
- Servicio Jesuita para Refugiados y Migrantes (2004). "Colombia, más allá de la migración: el refugio humanitario". *Cartillas de Investigación* 5: 1-16, junio. Quito.
- Sierra, Álvaro (2005). "La responsabilidad del investigador periodístico de la violencia". En *Violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana*, Mauro Cerbino (Ed.): 131-147. Quito: FLACSO.
- Simon, Farith (2007). "Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil". *Boletín Ciudad Segura* 6: 4-9. Quito: FLACSO.
- _____ (2008). "Proceso penal e impunidad". *Boletín Ciudad Segura* 27: 4-9. Quito: FLACSO.
- Sistema de Red de Prevención y Atención a Niños/as y Adolescentes Maltratados (SIREPANM) (s/f). *Boletín SIREPANM*. Cuenca.
- Solís de King, Fabiola y Bertha Moreira de Álava (2004). *Violencia intrafamiliar: enfoques psicológico y jurídico*. Quito: IECAIM, Universidad Espíritu Santo.
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: FLACSO Ecuador, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Supliguicha, Verónica, Grace Vásquez y Verónica Jácome (2009). "Trata de personas: historias que invisibilizan verdades". *Boletín Ciudad Segura* 36: 4-9. Quito: FLACSO.
- Tapia, Natalia Mansilla (2003). "Investigación sobre el cumplimiento de las normas del Debido Proceso en la aplicación de la ley en casos de violencia intrafamiliar". Informe no publicado.

- Timaná, Manuel (2006). "El servicio de acompañamiento a población colombiana en situación de refugio (PCSR), en la ciudad de Lago Agrio, años 2004-2005: una reflexión desde la visión pastoral y de derechos humanos". *Curso de especialización Derechos Humanos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Tortosa, José María (2003). *Violencias ocultas*. Quito: Abya Yala.
- Torres, Andreina (2005). *La seguridad ciudadana en Ecuador un concepto en construcción: Estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004*. Quito: FLACSO.
- _____ (2006). "Drogas, cárcel y género en Ecuador: la experiencia de mujeres mulas". Tesis previa la obtención del título de Maestría en Género. Quito: FLACSO.
- _____ (2006a). "Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias". *Boletín Ciudad Segura* 11: 4-9. Quito: FLACSO.
- _____ (2007). "Pandillas y naciones en Ecuador: diagnóstico de situación". *Boletín Ciudad Segura* 10: 4-9. Quito: FLACSO.
- _____ (2007a). "Violencias de género en la calle: entre el empirismo y la subjetividad". *Boletín Ciudad Segura* 20: 4-9. Quito: FLACSO.
- _____ (2008). *Experiencias locales de seguridad ciudadana: el caso de Quito*. Quito: FLACSO.
- Torres, Arturo (2009). *El juego del camaleón: los secretos de Angostura*. Quito: Eskeletra.
- Túpac-Yupanqui, Luis (2001). "Refugiados colombianos en Lago Agrio". (Nueva Loja), Ecuador. Quito: Servicio Jesuita para Refugiados y Migrantes (SJRM).
- Tupiza, Alex (2007). "La cartografía delictual y la seguridad ciudadana". *Boletín Ciudad Segura* 17: 4. Quito: FLACSO.
- Unda, René (2003). "Sociología de la infancia y política social: ¿Compatibilidades posibles?". En *Infancia y adolescencia en América Latina. Aportes desde la sociología. Tomo 1*. Lima: IFEJANT.
- Universidad Andina Simón Bolívar y Programa Andino de Derechos Humanos (2005). "Migración, desplazamiento forzado y refugio". Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

- Uzcátegui Andrade, Byron (2007). *Génesis biosocial de la violencia en el Ecuador*. Quito: Dirección Nacional de Rehabilitación Social.
- Valladares T., Lola (2001). *Informe sobre violencia contra las mujeres perpetrada y/o condonada por el estado, verificada en conflictos armados, reclusión penitenciaria y situaciones de refugiadas*. Quito: CONAMU. Consultoría no publicada.
- Vallejo Real, Ivette (2002). *Ruta crítica seguida por mujeres kichwas afectadas por violencia intrafamiliar en el cantón Tena*. Quito: CONAMU. Consultoría no publicada.
- Vasco M., Ana, Andrea Vélez M. y Lorena Uyaguari D. (2007). “Prevalencia de violencia intrafamiliar en pacientes atendidas en el servicio de obstetricia del Hospital Vicente Corral Moscoso en el periodo de 2007”. Tesis previa la obtención del título de Médico Obstetra. Quito: Universidad de Cuenca.
- Vásconez Valle, Holger (2006). “Los juicios por maltrato al menor sancionados en los juzgados 2do y 3ro de la niñez y adolescencia del cantón Quito, en I período 2005-primer semestre de 2006 y sus consecuencias jurídicas y sociales”. Tesis previa la obtención del título de Doctor en Jurisprudencia. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Supliguicha, Verónica, Grace Vásquez y Verónica Jácome (2009). “Trata de personas: historias que invisibilizan verdades”. *Boletín Ciudad Segura* 36: 4-9. Quito: FLACSO.
- Vallejo Rueda, Olga (2009). “Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito (Tema central)”. En: *Ciudad segura. Participación Comunitaria en Seguridad* 34:4-9. Quito: FLACSO.
- Vázquez Martínez, Juan Andrés (2007). “Delincuencia desde el enfoque estructural”. Tesis previa la obtención de Psicóloga Clínica. Cuenca: Universidad del Azuay, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Escuela de Psicología Clínica.
- Velasco, Margarita (2007). *Ser adolescente en la frontera norte*. Quito: UNICEF, Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Fundación Observatorio Social del Ecuador.
- Vélez Pauta, Adriana Marisol (2008). “El delito de violación en el código penal ecuatoriano”. Tesis previa la obtención del título de Abogado. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.

- Vélez Pauta, Flor María (2009). “La responsabilidad penal de los adolescente infractores en los casos de hurto y robo en el Ecuador”. Tesis previa la obtención del título de Doctor en Jurisprudencia. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Ventura, Xiomara (2002). “Mujeres en riesgo frente al Plan Colombia”. Quito: CONAMU. Consultoría no publicada.
- Villacrés, Nilhda (2004). “Encuesta de victimización de Quito, Guayaquil y Cuenca”. En *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase*, Oswaldo Jarrín (Comp.): 17-63. Quito: FLACSO, Fundación ESQUEL.
- Villarreal, Beatriz (2003). “Situación laboral de los solicitantes de refugio en la ciudad de Ibarra a partir de la implementación del Plan Colombia”. Monografía especialización curso Derechos Humanos. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Villavicencio, Gaitán (2003). “Violencia social e inseguridad comprobada en Guayaquil: diagnóstico de situación”. Ponencia presentada en la *Jornada Sumando para Guayaquil: proyectos posibles*. Guayaquil: ILDIS, Fundación El Universo. Documento no publicado.
- _____ (2004). “Diagnóstico y propuesta para la seguridad ciudadana de Guayaquil”. En *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase*, Oswaldo Jarrín (Comp.): 99-103. Quito: FLACSO, Fundación ESQUEL.
- _____ (2005). “La militarización de la política criminológica en América Latina y el Ecuador: entre la realidad y el desafío”. En *Gestión de las políticas de defensa y de seguridad ciudadana en el estado de derecho*, Berta García (Comp.): 161-168. Quito: Fundación Konrad Adenauer, Fundación Democracia, Seguridad y Defensa.
- Vinueza, Lorena (2004). “El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana”. En *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase*, Oswaldo Jarrín (Comp.): 81-85. Quito: FLACSO, Fundación ESQUEL.
- Viteri, Ramiro (2008). “Enfoques sobre formas alternativas de administración de derechos y personas”. *Revista URVIO, Justicia* 4: 23-30. Quito: FLACSO, MDMQ, ICLE.

- Vivar Bimos, María (2006). “El juzgamiento por violencia intrafamiliar”. Tesis previa la obtención del título de Doctor en Jurisprudencia. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.
- Yáñez, Rita, Claudia Ortiz e Isabel Quiñónez (2006). “Incidencia de las relaciones Intrafamiliares en el maltrato físico, verbal y sexual de niños y niñas de 7-12 años asistidos por el INNFA residentes en el sector Santa Martha No.1 de la ciudad de Esmeraldas del 2002-2005”. Tesis previa la obtención del título en Trabajo Social. Esmeraldas: Universidad Luis Vargas Torres.
- Zali Sarmiento, Irma Tatiana (2009). “Sistema carcelario ecuatoriano, su vulneración a los cuerpos legales normativos”. Tesis previa la obtención del título de Abogado. Cuenca: Universidad Católica de Cuenca.

Páginas Web consultadas

- Reseñas de publicaciones de FLACSO http://www.tlaco.org.ec/html/publ.php?p_number=LB_0000046 (consultada 10/12/2004) - http://www.tlaco.org.ec/html/publ.php?p_number=LB_0000046 (consultada 10/07/2010).
- Reseñas de Seminarios Internacionales de FLACSO http://www.tlaco.org.ec/html/e_anual.php?SEC=SFT (consultada 5/12/2004) - http://www.tlaco.org.ec/html/e_anual.php?SEC=SFT (consultada 10/07/2010).
- Boletines del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana: <http://www.quito.gov.ec/seguridad/seguridad.htm> (consultada 10/07/2010).
- Programa Andino de derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar <http://www.uasb.edu.ec/padh.php> (consultada 10/07/2010).
- Revista URVIO <http://www.tlacoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=7>(consultada 30/07/2010).

Sobre las autoras

Andreina Torres Angarita

Estudios de Desarrollo Internacional e Historia del Arte en la Universidad McGill y Magíster en Género y Desarrollo por FLACSO-Ecuador. Actualmente cursa estudios de Doctorado en la Universidad de la Ciudad de Nueva York. Se ha desempeñado como Profesora-Investigadora de FLACSO-Ecuador. Es autora de varias publicaciones sobre violencia y seguridad ciudadana. Entre otras constan: *Drogas, cárcel y género en el Ecuador: la experiencia de mujeres mulas* (2008) y *Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza* (2010).

Geannine Alvarado Romero

Arquitecta y Magíster en Desarrollo Urbano por FLACSO-Ecuador. Entre sus áreas de investigación se encuentran: gestión de la ciudad, planificación y desarrollo urbano, ordenamiento territorial, planificación estratégica y seguridad ciudadana. Ha colaborado en varias instituciones como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, FLACSO-Ecuador, entre otras.

Laura González

Antropóloga de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Actualmente, cursa la maestría del Programa en Relaciones Internacionales Santiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUCE) en Sao Paulo, Brasil. Ha publicado los libros: *Fronteras en el limbo*; *El plan Colombia en el Ecuador* (2008); y *Peones en un ajedrez militar: los habitantes de la frontera norte* (2011). Sus áreas de investigación se relacionan con temas de geopolítica, derechos humanos, seguridad y democracia.

Este libro se terminó de
imprimir en noviembre de 2012
en la imprenta Gráficas V&M
Quito-Ecuador